



**Universidad de Salamanca
Instituto Interuniversitario
de Iberoamérica**



**Máster en Estudios Latinoamericanos
Tesina de Máster**

**El canje de deuda por educación como instrumento
de cooperación internacional para el desarrollo**

Análisis del programa España-Ecuador, 2005 – 2008

Por

Matías Abad Merchán

Dirigido por

Dr. Fernando Rueda-Junquera
Universidad de Salamanca



instituto de iberoamérica
universidad de salamanca

2009

A mis padres y hermanos.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Dedicatoria.....	II
Índice de contenidos	III
Índice de tablas y gráficos	V
 Introducción	 6
 I El canje de deuda como instrumento de cooperación internacional	 9
1.1. La cooperación financiera y la gestión de la deuda externa	9
1.1.1. Reorganización de la deuda.....	10
1.2. El canje de deuda	11
1.2.1. Concepto y clasificación	11
1.2.2. Origen de los canjes de deuda en América Latina	14
1.3. Canjes de deuda por desarrollo	16
1.3.1. Mecanismo y normativas.....	16
1.3.2. Aspectos positivos y negativos	18
1.4. El canje de deuda por educación	20
1.4.1. ¿Por qué invertir en educación?.....	20
1.4.2. La incidencia de la deuda externa en la inversión educativa.....	22
1.4.3. Origen y evolución del canje de deuda por educación	24
1.4.4. Experiencias anteriores.....	27
 II Relaciones bilaterales España – Ecuador	 30
2.1. Antecedentes	30
2.2. El fenómeno migratorio y las remesas.....	31
2.2.1. El fenómeno migratorio.....	31
2.2.2. Las remesas desde España	33
2.3. Comercio e Inversión Extranjera Directa	35
2.3.1. Comercio	35
2.3.2. Inversión Extranjera Directa	37
2.4. Cooperación para el desarrollo	39
2.4. La deuda bilateral España-Ecuador.....	41

III Perfil de España y Ecuador en el marco del Canje de Deuda	44
3.1. La política exterior de cooperación española.....	44
3.2. España y los canjes de deuda	46
3.3. Cooperación internacional al Ecuador.....	48
3.4. Ecuador y los canjes de deuda	51
3.5. Situación de la educación en el Ecuador	52
IV El canje de deuda por educación	56
4.1. Descripción del acuerdo	56
4.2. Proyectos aprobados	57
4.3. Evaluación del programa	60
4.3.1. Sustantividad del canje.....	60
4.3.2. Tasa de descuento y flexibilidad fiscal	60
4.3.3. Ayuda ligada	61
4.3.4. Alineación con los objetivos nacionales	62
4.3.5. Adicionalidad	62
4.3.6. Coherencia.....	63
4.3.7. Participación.....	63
4.3.8. Transparencia.....	63
4.3.9. Desarrollo del programa y resultados	64
4.3.10. Ejecución Financiera.....	67
V Conclusiones	68
Bibliografía.....	71

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

TABLAS

Tabla 1: Modalidades de canje de deuda.....	14
Tabla 2: Deuda externa, stock y servicio, a 2007.....	23
Tabla 3: Gasto en educación y servicio de la deuda	24
Tabla 4: Balanza comercial total Ecuador – España (miles de USD).....	36
Tabla 5: Inversión española en Ecuador (en millones de euros)	38
Tabla 6: Volumen de AOD española en Ecuador, 2003 - 2007	39
Tabla 7: Conversión de deuda por desarrollo y educación en Latinoamérica. Operaciones activas de España.	48
Tabla 8: Ingresos al Ecuador por concepto de cooperación oficial.....	49
Tabla 9 : Fuentes de la cooperación internacional al Ecuador (en mill. de USD)	49
Tabla 10: Población analfabeta en el Ecuador	53
Tabla 11: Principales Indicadores Educativos del Ecuador*	54
Tabla 12: Inversión de los proyectos aprobados por provincia	58
Tabla 13: Distribución del monto de canje por subsector de inversión	58
Tabla 14: Resultados esperados por subsector	59
Tabla 15: Grado de avance de los proyectos a 15 de enero de 2008	65
Tabla 16: Informe 2009 vs. Planificación	66

GRÁFICOS

Gráfico 1: Proceso de canje de deuda	18
Gráfico 2: Remesas a Ecuador desde España	32

INTRODUCCIÓN

El canje de deuda por educación es un instrumento de cooperación internacional de reciente creación. Debido a su juventud y a la falta de evidencia empírica sobre los resultados de los programas hoy en ejecución, existe un amplio debate teórico en torno a su validez operativa. Dentro del grupo de defensores del instrumento, en el cual figuran la mayoría de organismos internacionales y gobiernos acreedores, existe una posición consolidada de que el mecanismo proporciona un significativo alivio de la deuda y un importante incremento de los presupuestos de educación; acciones que tendrían una consecuente incidencia positiva en varios índices educativos.

Sin embargo, en reiteradas ocasiones varias organizaciones civiles alrededor del mundo han manifestado su público rechazo a la iniciativa por considerarla como un instrumento para legitimar deudas “ilegítimas” y restar soberanía a los países deudores respecto a la definición de políticas educativas; amén de que el real impacto en el alivio de la deuda es sumamente exiguo respecto a los montos totales.

Con estos antecedentes, y al margen de los diferentes puntos de vista, el canje de deuda por educación es un tema de especial actualidad, pues está presente en las agendas de los Ministerios de Exteriores de los gobiernos del Club de París, en las agencias de cooperación de gobiernos deudores y en la “mira” de las organizaciones sociales. Sin embargo, hay que recalcar que su notoriedad varía en cada región, dependiendo del enfoque que cada gobierno dé a su política de cooperación. En este sentido, destaca la participación que ha tenido el Presidente de España, José Luis Rodríguez Zapatero, quien ha sido uno de los principales promotores en el uso de este mecanismo.

Así, en la actualidad España es el país más activo del mundo en la utilización del canje de deuda por educación, con la particularidad de que los acuerdos han sido suscritos en su mayoría con países de América Latina. No es una casualidad. Si bien esta región tiene los niveles más altos de endeudamiento externo y existe un vínculo

histórico y cultural muy estrecho, América Latina también es de especial importancia para España debido a los altos montos de inversión extranjera directa que existen en la región; los mismos que coincidieron con la “era dorada” de la internacionalización de la empresa española.

Por otra parte, la decisión del Gobierno Español de priorizar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia países latinoamericanos como Ecuador o Perú, con los que no mantiene relaciones comerciales o inversiones de relevancia, obedece también a un fenómeno igualmente nuevo: la intensiva oleada migratoria de latinoamericanos hacia España. Este fenómeno sin duda ha incidido en la redefinición de la política exterior española y, dentro de esta, a las diferentes estrategias de cooperación; como así lo demuestra la designación de Ecuador como *país prioritario* dentro del Plan Director de la Cooperación Española y la suscripción del primer acuerdo de canje con este país.

Con estos antecedentes, utilizar el estudio de caso del programa del canje de deuda por educación entre España y Ecuador, como principal insumo para una investigación sobre la validez de este instrumento dentro del contexto de la cooperación internacional para el desarrollo, tiene coherencia y actualidad. Más aún si se tiene presente que España es el segundo acreedor de deuda externa de Ecuador y que, recientemente, el *Informe de la Auditoría Integral de la Deuda Ecuatoriana* estableció la ilegitimidad de la deuda española.

De manera general, la investigación se propone hacer una evaluación de cómo han sido desarrolladas las diferentes acciones en cada una de las etapas del programa ecuatoriano-español. De esta evaluación podremos obtener y extrapolar una conclusión general que determine si el canje de deuda por educación es un mecanismo efectivo para aliviar la deuda y mejorar las condiciones de la educación.

El desarrollo del tema elegido se inicia con una parte sustancial de análisis teórico que, por un lado, permite situar a este instrumento dentro del contexto de los mecanismos para la reorganización de la deuda y, por otra parte, analiza en profundidad el canje de deuda en el marco de la Cooperación Internacional para el

Desarrollo, describiendo sus modalidades, mecanismos, actores involucrados, así como un balance de los aspectos positivos y negativos implícitos en el programa.

Con este marco conceptual, se precisa en el análisis teórico del canje de deuda por educación, destacando el consenso mundial existente en torno a la importancia de la inversión en educación, así como la incidencia de la deuda externa en los presupuestos de los países más endeudados. Si bien no existen referentes específicos de programas de canje por educación, se utilizan como ejemplo algunos programas de conversión de deuda por inversión social que, en su estructura, utilizan un mecanismo similar.

Para una contextualización integral del caso analizado, el segundo apartado hace un necesario compendio de las relaciones bilaterales Ecuador – España, ocurridas en la última década, con especial énfasis en asuntos como la migración, remesas y la deuda bilateral. Con este contexto, el siguiente apartado analiza el perfil de cada país dentro del marco del canje de deuda, confrontando la experiencia de ambos países en el uso de este instrumento; así como una descripción de la situación actual de la educación en el Ecuador.

El penúltimo capítulo evalúa el caso seleccionado, *el Programa de Canje de Deuda por Educación España – Ecuador 2005 - 2008*, con el propósito de confrontar todo el referente teórico expuesto, frente a los resultados efectivamente alcanzados. Si bien el programa debió concluir en 2008, hasta el momento no se registra ningún documento oficial que indique su terminación, por lo que la investigación ha utilizado los últimos datos disponibles a 2009. En este sentido, se ha tomado como base para la evaluación los principios expuestos en la Declaración de París; así como algunos de los criterios técnicos recomendados por la Campaña Mundial por la Educación que más se ajustan al programa analizado.

Tras esta evaluación, el trabajo de investigación se cierra con un capítulo de conclusiones en el que se presentan los principales hallazgos que se desprenden de cada uno de los capítulos, amén de varias recomendaciones que deberían ser tomadas en cuenta en el diseño y planificación de futuros programas similares.

I

EL CANJE DE DEUDA COMO INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

1.1. La cooperación financiera y la gestión de la deuda externa

La cooperación internacional al desarrollo se canaliza a través de diferentes instrumentos: preferencias comerciales, cooperación económica, ayuda financiera, asistencia técnica, cooperación científica y tecnológica, ayuda alimentaria, de emergencia y la ayuda humanitaria. (Gómez y Sanahuja, 1999) A partir de esta clasificación, para profundizar en el estudio de los procesos de canje de deuda es indispensable realizar un acercamiento teórico de la cooperación financiera.

Al hablar de cooperación financiera -o ayuda financiera- nos referimos a una transferencia de recursos financieros a los países en desarrollo, bien sea a través de préstamos o donaciones, para la financiación de programas y proyectos de desarrollo.

En este sentido, se pueden identificar diferentes finalidades de la cooperación financiera¹:

- Apoyar al presupuesto del Estado del país receptor, sea para financiar gasto corriente o inversión pública.
- Facilitar capital de inversión para actividades productivas o para la creación de infraestructura de apoyo a la producción, sea a través del sector público o privado.
- Proporcionar “microcréditos”.

¹ Cfr. Gómez y Sanahuja (1999, pág. 27)

- Financiar garantías de inversión o la adquisición directa de activos con el objeto de alentar la inversión extranjera directa.
- Conceder líneas de crédito preferencial para la importación de bienes y servicios del país donante.
- En situaciones de crisis, la ayuda financiera puede suponer la transferencia de fondos para apoyar la balanza de pagos y fortalecer las reservas del país beneficiario.
- Financiación de operaciones de conversión, canje (*swaps*), “recompra” o condonación de deuda externa.

A partir de esta enumeración, es importante destacar que la ayuda financiera puede ser de dos tipos: reembolsable y no reembolsable. En el primer caso, consiste en préstamos concesionales que otorga un país a un gobierno, institución o empresa para realizar obras de desarrollo, el cual asume una deuda –en condiciones de concesionalidad- que, tarde o temprano, debe saldar. (Román Sánchez, 2002, pág. 74) Casi todos los países disponen de un programa bilateral para otorgar estos créditos². Por otra parte, la cooperación financiera no reembolsable comprende donaciones de dinero o servicios, por las cuales el país receptor no contrae ninguna deuda.

1.1.1. Reorganización de la deuda

La reorganización de la deuda externa, que podría ubicarse dentro de la cooperación financiera no reembolsable, se define como “...los acuerdos en los que participan tanto los acreedores como los deudores (y a veces terceros), que modifican las condiciones establecidas para el servicio de una deuda existente.” (Correa, 2008, pág. 34) En esencia, este instrumento incluye acciones encaminadas a reducir la deuda de los países menos desarrollados, a través de actividades que involucran tanto a actores públicos como privados.

² En el caso de España, el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), creado en 1976, otorga los denominados “créditos FAD” a países en desarrollo, para la financiación de proyectos; con la obligación de que aquellos beneficiarios adquieran bienes y servicios españoles para la ejecución de sus proyectos. A esto se denomina *ayuda ligada*.

Según Correa (2008, pág. 35), actualmente existen cuatro mecanismos para la reorganización de la deuda:

- La condonación: que implica la anulación voluntaria total o parcial de la deuda por parte del acreedor.
- La reprogramación o refinanciamiento: que supone la extensión del plazo de pago de la deuda o el reemplazo del contrato por otro, generalmente con un lapso mayor para el pago.
- La asunción: en el cual una tercera parte compra la deuda y realiza los pagos al acreedor, a cambio de prestaciones del deudor; por ejemplo, que empresas privadas del país acreedor adquieran la deuda a cambio de prestaciones del país deudor que garanticen sus inversiones en el mismo.
- El canje de deuda (véase *infra*)

En general, estos mecanismos están encaminados a proporcionar cierto *alivio* al deudor, por lo que se habla de que existe *alivio de la deuda* cuando se produce: 1) una reducción del valor presente de esas obligaciones del servicio de la deuda, y/o 2) una prórroga de los pagos adeudados, disminuyendo las obligaciones de la deuda a corto plazo. (FMI, 2003)

1.2. El canje de deuda

1.2.1. Concepto y clasificación

El canje de deuda puede ser analizado desde dos perspectivas: como un instrumento financiero para el tratamiento de la deuda, pues implica un cambio en la forma de pago pactada; o como un instrumento de cooperación internacional para el desarrollo, especialmente cuando se destina los fondos para programas de medio ambiente o desarrollo social. Desde la primera perspectiva, la definición de Canje de Deuda propuesta por el FMI (2003, pág. 82) resulta apropiada:

“Los canjes de deuda (swaps) son intercambios de títulos de deuda, como préstamos o valores, por un nuevo contrato de deuda (el canje de una deuda por otra) o las permutas de deuda por capital, deuda por exportaciones, o deuda en divisas por deuda en moneda local, como las que se utilizan para

financiar proyectos en el país deudor (también denominadas conversión de la deuda).

Una definición simplificada, y que se enmarca en la segunda dimensión (como instrumento de cooperación internacional para el desarrollo), es la propuesta por la Campaña Mundial por la Educación (2006, pág. 8): “La conversión o canje de deuda es una cancelación parcial de deuda que está condicionada a que los recursos liberados se inviertan en el país deudor.”

En este sentido, a partir de estas dos aproximaciones se puede diferenciar dos tipos de programas o categorías: canjes de deuda por inversión privada y canjes de deuda por inversión pública.

Canje de deuda por inversión privada

Este tipo de programas supone la transformación de la obligación de pago del país deudor en inversiones privadas realizadas, normalmente, por empresas del país acreedor. (Carrera y De Diego, 2006, pág. 257) Se instrumentaliza a través de la compra por parte de una empresa, generalmente del país acreedor y con intereses inversores en el país deudor, de la obligación de pago por un precio menor al que correspondería –lo que supone una condonación-. La empresa posteriormente vende esa deuda al gobierno del país deudor a un precio levemente superior (tipo de redención o precio de recompra) y la diferencia ganada en la transacción, que se efectiviza en moneda local, es utilizada para financiar su inversión en el país deudor. (cfr. Román Sánchez, 2002; Carrera y De Diego, 2006)

A través de este mecanismo, el Estado deudor logra dos objetivos: la condonación de parte de su deuda y que sus obligaciones de pago de la deuda restante sean revertidas como inversión dentro del país. Por su parte, el gobierno acreedor también se beneficia al recuperar parte de una deuda que, en algunos casos, estaba dada por perdida; además de apoyar el proceso de internacionalización de sus empresas³.

³ En el caso español, el Ministerio de Economía y Hacienda de España ha ejecutado programas de este tipo con Marruecos, Bulgaria, Jordania, Argelia y Guinea Ecuatorial. Para una descripción de los acuerdos, véase Carrera y De Diego(2006)

Canje de deuda por inversión pública

En este tipo de programas, el país acreedor renuncia a cobrar la deuda del país deudor, pero exige que el dinero que no se utilice para pagar la deuda sea destinado a un fondo de desarrollo. En términos financieros, se trata de una condonación completa por parte del acreedor, que lleva aparejada la constitución, por parte del país deudor, de un *fondo* por el contravalor en moneda local de la deuda (o parte de ella) condonada. Estos recursos se deberán dedicar a proyectos de desarrollo y de interés social para el país deudor.

Por otra parte, según su estructura, los canjes de deuda pueden tener distintas modalidades; los más utilizados son los canjes bilaterales, triangulares y los multilaterales:

Bilaterales: La operación de canje se realiza directamente entre el país deudor y el país acreedor.

Triangulares: El acreedor vende la deuda a un intermediario y éste negocia con el deudor el valor de recompra.

Multilaterales: Varios gobiernos realizan la operación conjuntamente, y los fondos canjeados se depositan en un único fondo contravalor.

A partir de las modalidades expuestas, también se puede diferenciar algunas variantes de los canjes de acuerdo a los actores implicados, la deuda elegible y el destino de los fondos. La Tabla 1, propuesta por Melissa Moye (2001), sintetiza los principales tipos de canje según su objetivo y diferentes modalidades.

Tabla 1: Modalidades de canje de deuda

Tipo de canje	Actores Implicados	Deuda elegible	Utilización de los fondos canjeados
Por capital/ inversión/ participación	<u>Tripartita</u> - acreedor (gobierno, banco, agencia de crédito a la exportación - inversor del sector privado - deudor (gobierno)	Comercial Bilateral garantizada	Especies u obligaciones Activos del sector público Activos del sector privado
Por desarrollo Educación, salud medioambiente, naturaleza, infancia	<u>Tripartita</u> - acreedor - gobierno deudor - inversor sin fin de lucro	Comercial Bilateral garantizada públicamente Bilateral concesional	Especies u obligaciones, cambios en políticas Proyectos de desarrollo Fondos de medioambiente
	<u>Bilateral</u> <u>Multilateral</u>	Bilateral concesional Públicamente garantizada (y partes no garantizadas)	Especies (moneda local) Proyectos de desarrollo Fondos de contravalor Fondos medioambientales
Por exportaciones	<u>Tripartita</u> - gobierno acreedor - gobierno deudor - inversor privado	Comercial	Pago en moneda local de bienes exportados (exportaciones no tradicionales)
	<u>Bilateral:</u> - gobierno deudor - gobierno acreedor	Bilateral	Acuerdo de apuración (exportaciones)
Por compensación	<u>Tripartita</u> - gobierno deudor - acreedor - inversos privado	Comercial Bilateral	Compensación por acreencias al gobierno deudor (impuestos, derechos de aduana, ...)
Recompra de deuda	- gobierno deudor - acreedores comerciales - fondo de desendeudamiento AID	Comercial	Especies (divisas) Obligaciones a largo plazo Obligaciones de deuda /acciones/opciones de deuda/desarrollo
Deuda por deuda	- gobierno deudor - acreedores comerciales	Comercial (bonos Brady)	Obligaciones internas

Fuente: Moye (2001, pág. 7)

1.2.2. Origen de los canjes de deuda en América Latina

Ante las repercusiones de la crisis de la deuda externa de 1982, los canjes de deuda aparecieron en América Latina en la segunda mitad de los años ochenta, como un mecanismo para reordenar la deuda privada a través de la conversión del monto adeudado por derechos de inversión de empresas acreedoras. De esta forma, los países deudores canjearon su deuda comercial externa y los países acreedores, e inversionistas privados, adquirieron participación en las empresas públicas. Chile y Argentina son los ejemplos paradigmáticos en el uso de este mecanismo, alcanzando un acumulado de 27 mil millones de dólares en 1990. Con la posterior revalorización de la deuda en el mercado secundario, como consecuencia de la

mejora de la solvencia de los principales deudores (Chile, Argentina, Brasil y México), el uso de este instrumento decreció significativamente. (Ruiz, 2007, pág. 5)

A finales de la década se inician los primeros canjes con acreedores públicos, a través de los llamados *canjes de deuda por naturaleza*, a través de los cuales las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) ambientales recompraron a los estados acreedores una parte de la deuda a bajo precio -por debajo del 10%-, y ese mismo importe se invertía en protección medioambiental en los países deudores⁴. (SEGIB, 2007, pág. 23). Asimismo, entre 1989 y finales de los noventa, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, impulsó 21 canjes por un monto de 52 millones de dólares, sobre un total de 199 millones de dólares condonados.

Por otro lado, los primeros años del *Plan Brady* (en la década de los noventa) podrían considerarse también como un canje de deuda a gran escala: el Plan convertía en títulos negociables en los mercados financieros las deudas de los países de América Latina con el sector privado. De esta forma, se ayudó a superar la crisis de la deuda de los bancos privados y los países deudores obtuvieron un descuento considerable en los montos adeudados. A inicios de 2005, Argentina suscribió el denominado “megacanje”, a través del cual se condonó alrededor del 75% de la mitad de la deuda, que representó una reducción de 67 328 millones de dólares en los pasivos del Estado argentino.

En la actualidad, Alemania, Francia, España e Italia se encuentran entre los acreedores que utilizan activamente este instrumento como mecanismo para mejorar sus niveles de AOD. En el caso español, los canjes de deuda son un componente importante dentro de su política de cooperación al desarrollo, especialmente en su forma de conversión de deuda por educación; iniciativa que además se enmarca en la Declaración Final de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca, de octubre de 2005.

⁴ La primera de estas operaciones fue impulsada en 1987 por el Fondo Mundial de la Naturaleza, entidad que adquirió 650 000 USD de deuda comercial de Bolivia con un banco suizo, a un precio de 100 000 USD y que fue canjeado por el gobierno boliviano a 260 000 USD, invirtiendo estos recursos en un fondo para la protección medioambiental.

1.3. Canjes de deuda por desarrollo

En un primer momento, los canjes se realizaban exclusivamente con deudas comerciales de bancos o agencias de crédito a la exportación, con la excepción de eventuales canjes medioambientales. No obstante, en 1991 -gracias a la intervención de la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, ONU- los canjes por inversión social reciben el respaldo del Club de París y se dictan las primeras normativas para su aplicación a través de la cláusula de *conversión de deuda por inversión social*.

Asimismo, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) resolvió considerar a la condonación de deuda, incluidos los canjes, como AOD. De este modo, toda operación de canje hoy se enmarca en la cooperación internacional, mientras que el *alivio directo* de la deuda se ejecuta a través de condonaciones.

Los primeros países en utilizar este instrumento fueron Canadá, Estados Unidos y Suiza; aunque actualmente España, Francia, Alemania, Italia, y en menor medida Noruega, son los acreedores que más recurren a este instrumento (Ruiz, 2007); empero, la mayoría de miembros del Club de París mantiene algún tipo de canje de deuda con países en vías de desarrollo.

1.3.1. Mecanismo y normativas

El primer criterio tomado en cuenta para acceder a un programa de canje es que el país deudor tenga acuerdos de renegociación con el Club de París, así como adscripción a programas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), como el *Poverty Reduction and Growth Facility*.

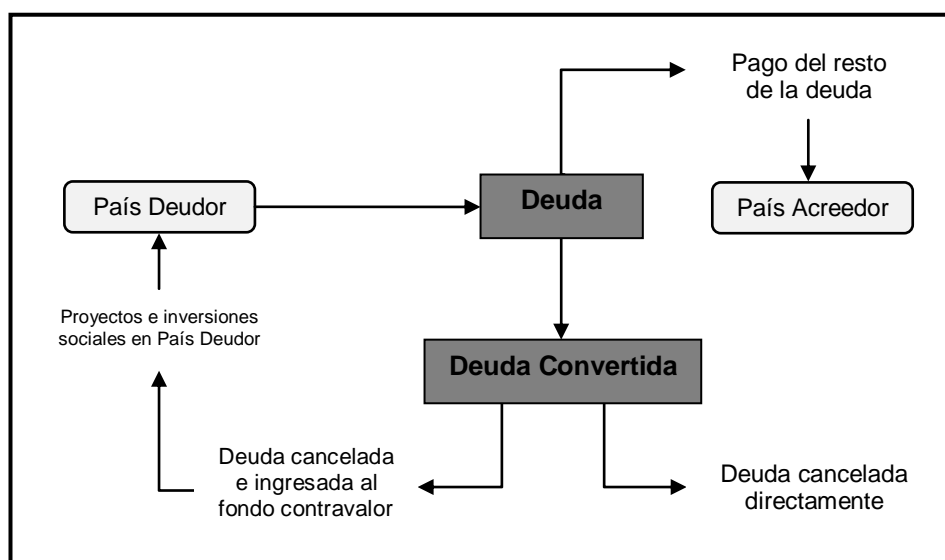
El proceso se inicia con la solicitud de canje por parte del país deudor. Esta petición es analizada por el país acreedor, adecuando los criterios acorde con la normativa nacional; y, de no existir observaciones, ambas partes acuerdan la condonación de una porción de la deuda, a cambio de que los fondos destinados para dicho pago se

inviertan en proyectos sociales. El acuerdo describe el monto de la deuda a canjear, plazos de desembolso, tasa de conversión y el sector de inversión.

En el siguiente paso, se constituye un *fondo contravalor*, en el cual el país deudor ingresa el importe al servicio de la deuda sujeto a condonación –con el descuento pactado⁵, de haberlo– para la gestión de los proyectos. Firmado el convenio, se constituye un Comité Binacional que involucra a representantes de ambos estados y cuyas operaciones quedan sujetas a un Reglamento. El Comité es la instancia más alta y es el organismo encargado de decidir y autorizar todas las operaciones que se incluyan en el convenio.

El Comité Binacional es apoyado por un Comité Técnico, de carácter consultivo, que se ocupa de evaluar los proyectos y, de ser el caso, proponer iniciativas al Comité Binacional. La gestión administrativa del fondo puede delegarse a un tercero o la puede asumir alguna instancia del propio gobierno.

Gráfico 1: Proceso de canje de deuda



Fuente: SEGIB, 2007, pág. 24.

⁵ La tasa de descuento aplicada actualmente por los acreedores es bastante baja, yendo de un máximo de 50% aplicado generalmente por Alemania o al 0% aplicado por España o Italia. (Ruiz, 2007 pág. 10)

Según la normativa del Club de París, actualmente se permite el canje de hasta el 100% de la deuda concesional (que computa como AOD), tanto de corto como de largo plazo, y hasta un 30% de la deuda comercial pública, originada principalmente en la ejecución de seguros de crédito a la exportación. En el segundo caso, el Club establece umbrales recomendables del 20 % para países de renta baja, y del 10% para países de renta media, con la posibilidad de llegar al 30% en casos excepcionales. (SEGIB, 2007, pág. 25).

Según estos lineamientos, se puede inferir claramente la intención del Club de proteger los intereses de los países acreedores al limitar el monto de los canjes de deuda, incluso, las experiencias en el uso de este mecanismo revelan que muy pocos acreedores alcanzan los máximos permitidos. Además, la mayoría de canjes se efectúan sobre la deuda bilateral, que representa una pequeña parte de la deuda externa de los países en desarrollo pues la mayor proporción está en manos privadas.

1.3.2. Aspectos positivos y negativos

En principio, el canje de deuda debería ser un negocio *win – win* entre el país deudor y el acreedor; pues, por un lado, el país deudor mejorará su liquidez y contará con fondos para la inversión social, mientras que el acreedor podrá contabilizar el canje dentro de su presupuesto anual de cooperación para el desarrollo, incrementando así su volumen de desembolsos que repercutirá en su posición dentro de la escala de donantes.

No obstante, muchos países donantes se rehúsan a implementar este instrumento en sus políticas de cooperación pues asumen que el mecanismo menoscaba su credibilidad financiera y deteriora su índice de riesgo país. Igualmente, los críticos sostienen que acogerse a los canjes generaría riesgos para el *rating* y la calificación financiera del país deudor, encareciéndose los créditos externos. Por otra parte, la mayoría de los canjes se han efectuado en el marco de la Iniciativa de los países en vías de desarrollo altamente endeudados (*Heavily Indebted Poor Countries Initiative*,

HIPC-Initiative), los cuales más bien deberían beneficiarse de anulaciones y no de canjes.

De manera general, existe un amplio consenso de que los canjes de deuda no resuelven los problemas de sobreendeudamiento⁶, amén de no liberar recursos adicionales por parte de los donantes, generar condicionalidad en el uso de los recursos aportados por el deudor y conllevar altos costos de gestión (Ruiz, 2007). Sin embargo, es una alternativa válida para aquellos países que han quedado excluidos de las operaciones de anulación de deuda.

Beneficios para el acreedor⁷

A simple vista, desde la perspectiva del acreedor se pensaría que los canjes de deuda se enmarcarían únicamente dentro del criterio de solidaridad internacional de los países desarrollados; sin embargo, el mecanismo conlleva beneficios directos y tangibles, como se cita a continuación:

- Permiten mejorar sus niveles de AOD, lo que apoyaría el cumplimiento del objetivo de los miembros de la OCDE de alcanzar un nivel del 0,7% del Producto Interno Bruto (PIB) destinado a cooperación, sin necesidad de realizar desembolsos adicionales.
- Aumenta la probabilidad de recuperar deudas impagas, en el caso de las deudas concesionales, evitando la acumulación de atrasos.
- Mejoran la visibilidad internacional del país acreedor en el espectro mundial.
- Garantizan el uso adecuado de los fondos, ya que al ser el país deudor quien realiza los desembolsos, se estima que tendrá mayor responsabilidad en su utilización, a diferencia de lo que ocurre con las donaciones. Además, al estar implicado en la gestión el país acreedor, éste podrá orientar el destino de los fondos.

⁶ Véase CME (2006), SEGIB (2007), Ruiz (2007)

⁷ Cfr. *Por qué canjean los acreedores*, en Ruiz (2007)

Beneficios para el deudor⁸

- Los fondos que en un principio estaban destinados para el servicio de la deuda se invierten en el país, especialmente en los sectores más necesitados, con un consecuente *efecto de derrame* a través de la generación de empleo y demanda de recursos a proveedores locales.
- Permiten la implicación de la sociedad civil, a través de su participación en los comités binacionales, comités técnicos y la gestión misma del proyecto. Además, las organizaciones se involucran en el monitoreo de los proyectos aprobados.
- Se reduce el endeudamiento externo del país, aunque el impacto de esta reducción estará condicionado al tipo de cambio de la moneda local, a la tasa de descuento aplicada y al monto canjeado.
- Permiten aliviar la deuda de los países no HIPC, los cuales no se benefician de las iniciativas oficiales de anulación de deuda.

Aspectos negativos

- Puede ser un mecanismo para el “lavado” de deuda. Varias auditorías sobre las deudas han determinado la ilegitimidad de muchas de ellas, ya sea por ser préstamos irresponsables o deuda ilegítima. En este sentido, si el país deudor impulsa un proceso de canje estaría legitimando plenamente el origen de la misma.
- Existen controversias en torno a si los canjes representan montos adicionales a los fondos de AOD.

1.4. El canje de deuda por educación

1.4.1. ¿Por qué invertir en educación?

La inversión en educación es, sin lugar a dudas, uno de los mejores mecanismos que tienen los gobiernos para redistribuir, de manera igualitaria y eficaz, la renta de los

⁸ Cfr. *Por qué canjean los deudores*, en Ruiz (2007)

países; en este sentido, los beneficios de invertir en este sector han sido expuestos y ratificados en todas las declaraciones y foros a nivel mundial. Siguiendo el esquema propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO (2006), podemos identificar diferentes argumentos para invertir en educación desde varias perspectivas.

- Desde una *perspectiva moral*, la educación es un derecho humano, como lo señala el Art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental ...”
- Desde una *perspectiva económica*, la educación contribuye a preparar mano de obra calificada, más productiva y con mejores sueldos. Favorece la creación de empleo, la redistribución más justa de los ingresos y, en general, la creación de riqueza.
- Desde una *perspectiva social*, la educación incide positivamente en los indicadores de pobreza, salud y hasta discriminación social.
- Desde una *perspectiva política*, invertir en educación genera ciudadanos más capacitados para tomar decisiones, exigir derechos y fiscalizar gobiernos; es decir, fortalece a la democracia.

Esta indiscutible realidad ha sido subrayada en diferentes conferencias a nivel mundial, por lo que desde 1990 existe un amplio consenso internacional sobre la inversión prioritaria en educación. La Conferencia Mundial sobre Educación, celebrada en 1990 en Jomtien, Tailandia, proclamó la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*, documento que ha servido de base para el diseño de posteriores programas de trabajo. En esencia, la Declaración reconoce el rol de la educación como mecanismo para salir de la pobreza y el subdesarrollo; por lo que los participantes (delegados de 155 países) se comprometieron a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, universalizar el acceso a la educación primaria y mejorar las condiciones de enseñanza.

Con esta premisa, el Foro Mundial sobre la Educación⁹, celebrado en 2000 en Dakar, Senegal, revisó las metas de la Educación para Todos estableciendo objetivos alcanzables y medibles hasta el año 2015: la enseñanza universal primaria gratuita, la reducción del 50% en adultos analfabetos y la eliminación de las disparidades entre géneros en la enseñanza primaria y secundaria. En concordancia con el Foro, la Cumbre del Milenio realizada en la sede de las Naciones Unidas en septiembre de 2000 -que estableció los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹⁰, indispensables para reducir los niveles de extrema pobreza en el mundo- adoptó y revisó los objetivos planteados en el Foro, agregando mecanismos de supervisión e indicadores. De esta forma, el segundo objetivo propuesto establece la siguiente meta concreta: “Asegurar que, en 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.”

Por último, en la Cumbre Mundial de 2005, que coincidió con el 60mo aniversario de la Asamblea General de la ONU, los Jefes de Estado de más de 100 países destacaron la función indispensable de la educación, escolar como no escolar, en el logro de la erradicación de la pobreza y otros objetivos de desarrollo previstos en la Declaración del Milenio. (UNESCO, 2006, pág. 5)

1.4.2. La incidencia de la deuda externa en la inversión educativa

El problema de la deuda externa está en estrecha relación con la crisis de la educación en los países en vías de desarrollo; incluso, en algunas regiones y países el presupuesto al servicio de la deuda supera los de educación y salud. A 2007, la deuda externa total de los países en desarrollo alcanzó los 3,36 billones de dólares, de la cual regiones como América Latina (0,79 bill.), los PECOT¹¹ (1,27 bill.) y el Asia del Este (0,72 bill.) son las más endeudadas y, por ende, destinan más presupuesto al servicio de esta obligación. (Toussaint y Damien, 2009)

⁹ Véase: **Unesco. 2000.** Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Texto aprobado por el Foro Mundial sobre la Educación. *Educación para Todos - Marco de Acción*. [En línea]. http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml

¹⁰ Véase: **ONU. Objetivos de Desarrollo del Milenio.** [En línea] [<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>]

¹¹ PECOT: Europa central y oriental, más Turquía.

Tabla 2: Deuda externa, stock y servicio, a 2007

	Stock de Deuda Bill. de USD	Servicio de la deuda Bill. de USD
Latinoamérica	0,79	0,146
África subsahariana	0,190	0,017
Oriente medio y África del norte	0,150	0,020
Asia del sur	0,240	0,024
Asia del este	0,720	0,090
PECOT y Asia central	1,270	0,226
Total Mundo	3,360	0,523

Fuente: Toussaint y Damien (2009, pág. 5)

Asimismo, si se analiza el porcentaje del total de gasto público anual destinado para la educación, las cifras varían significativamente entre regiones; así, mientras en 2006 los países desarrollados invirtieron una media de 5,3% de su PNB, los países en vías de desarrollo alcanzaron una media del 4,4% (UNESCO, 2008a). Dentro de esta última categoría, alarma casos como el África Subsahariana y el Asia Sur-Oeste, regiones en donde la inversión en educación representa una pequeña proporción, considerando que ahí se encuentra el 80% de los niños que no van a la escuela y, más aún, si se toma en cuenta la inmensa diferencia de tamaño del PIB de las regiones ricas y las pobres.

Si se relaciona ambos puntos tratados, encontramos que regiones como América Latina y el Caribe, Europa del Este y Asia Central destinan más recursos para el pago de la deuda externa que a la Educación; incluyendo casos paradigmáticos como la Argentina y el Brasil, en donde el servicio de la deuda es más del doble del de educación. A esto se puede agregar que gran parte de la deuda de ambos países puede ser considerada como “ilegítima”, por haber sido contraída durante períodos de dictadura militar¹².

¹² Durante la dictadura de la Junta Militar (1976 – 1983), Argentina se endeudó en 45 millones de USD. Igualmente, en el lapso de gobierno de la Junta Militar en Brasil (1965 – 1985), se contrajo una deuda de 100 millones de USD, que equivale a más de la mitad de la deuda total brasileña a 2006. (Toussaint, y otros, 2009)

Tabla 3: Gasto en educación y servicio de la deuda

	Gasto en educación (% del PIB)	Total servicio de la deuda (% del PIB)	Total Servicio de la deuda (% Exports)
Mundo	4,8	-	-
Norteamérica y Europa Occidental	5,7	-	-
Latinoamérica y el Caribe	4,8	8,6	30,7
Europa del Este y Asia Central	4,6	7,7	17,3
Asia Oriental y el Pacífico	4,9	3,2	10,5
Países Árabes	-	2,5	15,5
Asia del Sur y del Oeste	3,3	2,9	13,5
África Subsahariana	4,6	2,9	9,6

Fuente: UNESCO, 2006, pág. 8.

Respecto al tipo de acreedores de la deuda mundial, y contrario a lo que se podría pensar, las entidades privadas concentran alrededor del 80,4% de la deuda: bancos comerciales, propietarios de bonos y exportadores. El restante 19,6% está distribuido entre deuda multilateral (11,3%) –especialmente con el FMI y el Banco Mundial- y deuda bilateral con otros Estados (8,3%). Este dato es especialmente útil si se considera que los países endeudados tienen más posibilidad de negociar reducciones o condonaciones con los acreedores bilaterales que con los demás. Por otra parte, si se precisa en la distribución de la deuda de los países en vías de desarrollo, los porcentajes no varían sustancialmente, manteniéndose el porcentaje cercano al 80%.

A partir de estas cifras se puede concluir que aunque los países deudores logren canjear, condonar o reducir significativamente su deuda bilateral; el efecto de cualquiera de estas acciones será muy leve frente al problema de la deuda total. Al mismo tiempo, los altos montos de deuda de países de América Latina, PECOT y Asia Central, provoca que los gobiernos tengan que sacrificar inversión social para cumplir con sus obligaciones con los acreedores internacionales.

1.4.3. Origen y evolución del canje de deuda por educación

En base a las definiciones expuestas en apartados anteriores, se podría definir al *canje de deuda por educación* como un proceso de cancelación total o parcial de la deuda

externa bilateral, a cambio de que los fondos condonados sean destinados hacia programas educativos en el país deudor. Si bien el canje de deuda por educación como instrumento de cooperación internacional es un tema recurrente hoy en día, es importante destacar su origen reciente, ya que se remonta solo a mediados de los noventa.

En 1996, el *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*, hacía un llamado para “estimular la conversión de la deuda a fin de compensar los efectos negativos que tienen sobre los gastos de educación las políticas de ajuste y de reducción de los déficits internos y externos”. (UNESCO, 2006, Cap. 9, pág. 39) Pocos meses después, en el Foro de Educación Para Todos, celebrado en Jordania, se redactó la *Afirmación de Amman* en la que se promueve los canjes de deuda como mecanismo para incrementar la inversión en educación en las naciones.

Estas primeras acciones marcaron el inicio de una serie de discusiones en torno al tema; así, pasarían cuatro años hasta que el canje de deuda por educación sea nuevamente tratado. En el Foro Mundial de Educación de la UNESCO, llevado a cabo 2000 en Dakar, los países se comprometieron a “buscar de manera más extensa mecanismos alternativos de financiamiento de la educación, tales como condonación y canje de deuda externa.” (UNESCO, 2000, pág. 40) Tres años después, el mecanismo empieza a tener especial relevancia, y durante 2003 se realizan varias propuestas concretas:

- En la XIII Conferencia Iberoamericana de Educación los Ministros de Educación de la región proponen a los Jefes de Estados “que analicen mecanismos que permitan la conversión de un porcentaje a determinar de los servicios de la deuda por inversión en los sistemas educativos” (OEI, 2003a).
- Durante la 32da reunión de la Conferencia General de UNESCO, los Ministros de Educación de Argentina, Brasil y Venezuela, y el Sr. Presidente de Perú, proponen de impulsar iniciativas de canje de la deuda por educación. (UNESCO, 2003)

- En la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, los líderes responden a la propuesta de los Ministros destacando la posibilidad de poner en marcha “...estrategias, iniciativas e instrumentos de conversión de la deuda externa por inversión en educación...” (OEI, 2003b)

A inicios de 2005 se crea el Grupo de Trabajo Iberoamericano (GTI), el cual diseñó una primera propuesta para la promoción de un acuerdo multilateral iberoamericano por la educación, en el marco de las iniciativas de conversión de deuda. En la XV Conferencia Iberoamericana de Educación, los países miembros se comprometieron a respaldar su labor, designándolo como “...grupo de consulta permanente que impulse el desarrollo del acuerdo y brinde asesoramiento, información y apoyo técnico a los países en los procesos de canje de deuda por educación” (OEI, 2005)

Pocos meses después, el Presidente de España, José Luis Rodríguez Zapatero, declara en la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Salamanca, que el canje de deuda por educación es una prioridad dentro de su programa de cooperación internacional, y empieza negociar canjes con varios países latinoamericanos. (véase *infra*, Cap. 3)

De manera paralela, en la 33ra Reunión de la Conferencia General de la UNESCO de octubre de 2005, la Conferencia General solicitó al Director General “crear un grupo de trabajo que se ocupe del seguimiento de iniciativas de canje de deuda en educación, estableciendo criterios para evaluar y supervisar la ejecución de proyectos.” Cinco meses después, en marzo de 2006, se crea un Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación, y la UNESCO nombra al Ministro Daniel Filmus como Presidente.

Por último, en la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Montevideo, los líderes resaltan los avances alcanzados hasta el momento e impulsan “la participación de los gobiernos en el desarrollo de estos programas a voluntad de cada país” (OEI, 2006); amén de comprometer a la SGI en la promoción del instrumento.

Luego de trece años de foros, reuniones y cumbres, la idea de implementar este nuevo instrumento de canje de deuda hoy se ha concretado en varios acuerdos en ejecución, especialmente entre España y países latinoamericanos.

1.4.4. Experiencias anteriores.

Al ser los canjes de deuda por educación un instrumento de reciente creación, todavía no se dispone de la información suficiente para evaluar los distintos programas en curso. No obstante, existe una experiencia de dos décadas en otras modalidades de canje de deuda por desarrollo que pueden servir como referente para evaluar los procesos actuales. Si bien los diecinueve países del Club de París están habilitados para realizar operaciones de canje, se destaca en este apartado sólo las experiencias más relevantes en cada una de las modalidades: bilateral, triangular y multilateral.

Durante el 700mo aniversario de la Confederación Suiza, en 1991, las seis principales ONGs del país presentaron la petición de crear un fondo de 700 millones de francos suizos para aliviar la deuda bilateral y comercial que se mantenía con los países pobres. La petición fue aceptada y se creó el Fondo Suizo para la Reducción de la Deuda. (Reichmuth *et al.*, 2001)

El esquema suizo innovó en la creación de un *fondo nacional* en el cual el gobierno deudor aportaba un porcentaje del total para ser utilizado en proyectos sociales; por ejemplo, en el caso del Fondo Peruano–Suizo el país latinoamericano pagó un 25% del valor nominal de la deuda en dólares, monto que fue convertido en moneda local. En doce países se pudo crear fondos binacionales; en otros se redujo los saldos de deuda, se recompró la deuda bilateral comercial suiza garantizada a 20% de su valor nominal, se hicieron pagos de deuda multilateral y se definieron medidas complementarias. (Ugarteche, 2006)

Diez años después de haberse suscrito la creación del fondo, el Gobierno Suizo canceló más de 1.6 miles de millones de USD de deuda en 19 países, y el total agregado de los fondos contravalor alcanzó los 219 millones de USD, que fueron utilizados en infraestructura social, promoción de pequeñas empresas y protección

del medioambiente. Por otra parte, es destacable la ausencia de vinculación de recursos con el país acreedor (ayuda ligada), la alta tasa de descuento otorgada y la apertura para la participación de organizaciones suizas y nacionales en la administración de los recursos.

En el caso de los canjes multilaterales de deuda por desarrollo, el ejemplo más importante es el Eco Fund Polaco¹³, constituido como una fundación independiente en 1992, año en que Polonia obtuvo una reducción del 50% de su deuda en el Club de París. Para la constitución del fondo, Polonia propuso un 10% adicional al 50% recibido para reducción de deuda, a través de un proceso de conversión de deuda por medio ambiente. El Fondo inició con el compromiso de los EEUU (quien aporta el 72% de los fondos), seguido de Francia, Suiza, Suecia e Italia.

Según los acuerdos vigentes, se estima que las contribuciones al fondo alcanzarían los 545 millones de USD en el año 2010 (el valor más alto registrado para este tipo de operaciones), monto que será invertido en proyectos relacionados con la reducción de la polución transfronteriza, la contaminación del Mar Báltico, el cambio climático, manejo de residuos y la protección de la biodiversidad del país. (OCDE, 1998) El Eco Fund tiene especial importancia si se considera que el mecanismo puede servir de precedente para que varios acreedores a futuro constituyan “fondos comunes” con un alcance que incluya a la educación, el desarrollo social, entre otros.

Por último, respecto a los canjes triangulares (*three-party swap*) el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, (UNDP, 1999, pág. 51) destaca a las organizaciones Finance for Development, New York Bay y UNICEF como los principales gestores de esta modalidad de canje, cuyos fondos han sido invertidos en salud, agricultura, eco-turismo y vivienda popular. Desde 1989 a 1995, la UNICEF ha sido la organización pionera en apoyar canjes de deuda por desarrollo, completando durante este lapso 21 transacciones que generaron 52.9 millones de USD, recursos que han sido destinados para programas de desarrollo infantil y

¹³ Véase: **The EcoFund Foundation. 2009. ECOFUND.** [En línea]. [Citado el: 22 de febrero de 2009.] <http://www.ekofundusz.org.pl/us/index.htm>

maternidad. Asimismo, gracias a estos canjes triangulares los países en vías de desarrollo redujeron su deuda externa en 199.3 millones de USD; es decir, casi el doble de los recursos obtenidos a través de donaciones y contribuciones de los comités de UNICEF para comprar deuda.

II

RELACIONES BILATERALES ESPAÑA – ECUADOR

2.1. Antecedentes

Al igual que la gran mayoría de los países latinoamericanos, Ecuador comparte con España una historia, un idioma y una cultura común; resultado de los casi tres siglos de ocupación de los territorios americanos. Sin embargo, desde la independencia hasta finales del siglo veinte, las relaciones entre ambos países se han mantenido dentro de los patrones del formalismo protocolario y diplomático; incluso, eventos como el éxodo español hacia América Latina durante el franquismo o el proceso de internacionalización de la empresa española en la región, no tuvieron mayor repercusión en el Ecuador, a diferencia de los países del Cono Sur.

En este sentido, durante décadas la política exterior española hacia Ecuador se había enmarcado dentro de una visión global de la región, de la que se desprendía una agenda más o menos homogénea para todos los países. Por su parte, la perspectiva que Ecuador tenía respecto a España era nada más la de una suerte de “puerta de entrada” a Europa. No obstante, en la última década, especialmente debido al *boom* de la inmigración ecuatoriana en España en 1999, la relación entre ambas naciones se ha estrechado de una manera nunca antes vista.

A la fecha, cerca del 4% la población ecuatoriana reside en España, y los flujos de remesas que realizan los inmigrantes a su país de origen son tan solo superados por los enviados desde Estados Unidos. Asimismo, la comunidad ecuatoriana en España

se ha consolidado como la tercera en importancia -luego de la marroquí y la rumana, alcanzando el 11,3% del total de extranjeros¹⁴.

En menos de una década, ambos países han tenido que redefinir sus políticas y programar acciones bidireccionales que permitan canalizar de la mejor manera todas las consecuencias económicas y socio-culturales que se desprenden de todo desplazamiento masivo de población. Por tanto, desde hace algunos años, en las agendas internacionales ambos países se consideran mutuamente prioritarios.

2.2. El fenómeno migratorio y las remesas.

2.2.1. El fenómeno migratorio

Si bien España tradicionalmente ha sido un país de emigrantes, desde 1995 se ha convertido en uno de los países de Europa que más ha recibido inmigrantes. En 1975 se estima que hubo 200 mil inmigrantes viviendo en España; 25 años después, a finales del milenio, este número se incrementó a un millón y, para finales de 2007, se calcula que la cifra alcanzó los 4.5 millones. De esta forma, España ha pasado de ser uno de los países de la Unión Europea con los menores porcentajes de inmigrantes en 1998 (2% del total de la población), a ser el cuarto con mayor población de fuera en 2006 (9.3%). (Cebrián, 2008, pág. 3)

El caso de la inmigración latinoamericana es especialmente interesante si se considera el crecimiento exponencial que ésta ha tenido desde del año 2000, fecha que coincide con un momento de crisis económica en la mayoría de países de América del Sur. A 2006, el 33.3% de los extranjeros residentes en España eran sudamericanos, siendo los principales países de origen Ecuador (34,4%), Colombia (18.8%) y Argentina (10.6%). (Cebrián, 2008, pág. 6) No obstante, datos recientes¹⁵ advierten un descenso de la inmigración sudamericana en los últimos años, por lo que a 2008 el porcentaje de extranjeros residentes en España estaría encabezado por

¹⁴ Datos obtenidos de la página web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador, INEC, y del Instituto Nacional de Estadística de España, INE.

¹⁵ Nota de prensa No. 503, del Instituto Nacional de Estadística de España, del 20 de junio de 2008. Disponible en <http://www.ine.es/prensa/np503.pdf>

Rumanía (728 967), Marruecos (644 688), Ecuador (420.110) y Reino Unido; en ese orden.

El caso particular de la inmigración ecuatoriana hacia España podría explicarse por diversos hechos, ocurridos en ambos países. Desde el regreso a la democracia, y particularmente desde su ingreso en la Unión Europea, España ha mantenido un nivel de crecimiento económico mayor que la media europea; factor que ha elevado el nivel de vida de sus habitantes, especialmente del sector obrero. Así, muchos de los trabajos -especialmente del sector de servicios y la construcción-, dejaron de ser demandados por los españoles; creándose plazas laborales atractivas para los extranjeros de países en desarrollo.

También no es menos importante el cambio cultural ocurrido en España entorno al rol de la mujer y su progresiva incorporación al mercado laboral y a los estudios superiores -circunstancias que incrementaron significativamente la demanda de inmigrantes para el sector doméstico¹⁶-, la incorporación cada vez más tardía de los jóvenes en el mercado laboral resultado de la extensión de su formación académica y, por supuesto, la notable baja en la tasa de natalidad. Por lo expuesto, España se presentaba como un país altamente atractivo para la inmigración.

En contraposición, y en paralelo con el *boom* de la economía española, en 1999 Ecuador sufrió una de las crisis económicas más profundas desde la fundación de la República¹⁷. Factores externos como la caída de los precios del petróleo y el Fenómeno del Niño y factores internos como el proceso de liberalización del sistema financiero en 1994, provocaron una fortísima etapa de recesión y un consecuente “feriado bancario” en el que se congelaron los depósitos, se cerraron empresas, posteriormente, las entidades financieras quebraron y no devolvieron los depósitos a sus clientes. La crisis concluyó con la dolarización de la economía ecuatoriana. (ILDIS-FES, 2006) Este colapso económico generó un

¹⁶ El sector doméstico representa el 10% del total de los trabajos de los inmigrantes, y solo el 1.6% de los trabajos de los españoles. Véase Cebrián (2008, pág. 8)

¹⁷ El PIB declinó en 7,3% medido en sucres [moneda nacional] constantes, y en dólares, en 30,1%; de 19.710 millones pasó a 13.769 millones de dólares. El PIB por habitante se redujo en casi 32%, al desplomarse de 1.619 a 1.109 dólares. (Acosta, y otros, 2006)

empobrecimiento sin parangón en la historia del país: entre 1995 y 2000 el número de pobres creció de 3.9 a 9.1 millones (del 34% al 71%) y la pobreza extrema pasó de 2.1 a 4.5 millones (Acosta, y otros, 2006, pág. 2). Como consecuencia de lo anterior, se deterioró notablemente el estado de bienestar, aumentó el desempleo y se acrecentó la desigualdad social y económica¹⁸.

En estas circunstancias, se inició un proceso sostenido de emigración hacia Europa¹⁹; especialmente hacia España -y en menor medida hacia Italia y otros países de la Unión Europea- pues era un país que ofrecía trabajo bien remunerado, con una lengua común y una política exterior que no restringía el ingreso sino que más bien estaba abierta a la regularización masiva de los inmigrantes.

En los años siguientes, la economía se mantuvo estancada; incrementándose progresivamente los flujos migratorios a España hasta que, en agosto de 2003, el Gobierno Español impuso políticas de visado para el Ecuador, reduciéndose significativamente los niveles de emigración²⁰.

2.2.2. Las remesas desde España

En 2007, mientras las balanzas ecuatorianas de servicios y rentas tuvieron un saldo negativo, y la balanza comercial obtuvo un superávit de 1 600 millones de dólares gracias al inesperado incremento mundial de los precios del petróleo, sólo la balanza de transferencias corrientes obtuvo un claro superávit de, aproximadamente, 3 200 millones de USD. De este monto, cerca de 3 000 millones corresponden a remesas. (Arízaga, 2008, pág. 12) De lo anterior se puede concluir que las dos principales fuentes de financiamiento del Ecuador son el petróleo y las remesas de los migrantes, rubros que sostienen la economía dolarizada y proveen de liquidez al país.

¹⁸ En 1990 el 20% más pobre recibía el 4.6% de los ingresos, en 2000 captaba menos del 2.5%; entre tanto, el 20% más rico incrementaba su participación del 52% a más del 61%. (Acosta *et al.*, 2006, pág. 2)

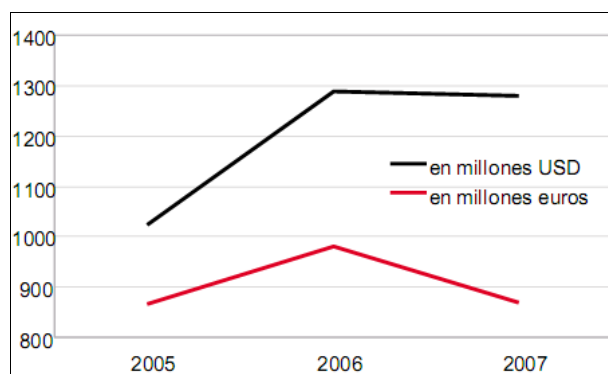
¹⁹ Es importante señalar que la emigración no es un proceso nuevo en Ecuador. Desde mediados del siglo XX, el principal destino de los emigrantes ecuatorianos, especialmente del sur del país, ha sido EEUU.

²⁰ En 2004 se registró un crecimiento interanual negativo del 83% frente a 2003. Véase Cebrian (2008, pág. 10)

En este sentido, es necesario reconocer la real dimensión de la importancia de las remesas, no sólo como un mecanismo de equilibrio exterior del país, sino además por el impacto que tienen en la economía interna -a partir de elevar el consumo y la inversión-, pues se estima que su efecto multiplicador tiene un peso de alrededor del 12% del total de consumo de los hogares; (Ibíd., pág. 18) además de quitar presión al Estado en cuanto a las demandas de programas sociales más intensivos y permanentes. (Acosta *et al.*, 2006)

El actual origen de las remesas está concentrado, básicamente, en dos países: Estados Unidos con el 50% y España con el 42%, hecho que es fácilmente explicable debido a las grandes oleadas migratorias ocurridas hacia ambos países en distintos momentos. Sin embargo, en los últimos dos años -que coinciden con sendas crisis económicas- mientras los flujos desde Estados Unidos se han mantenido estables, la desaceleración de la economía española, sobre todo en el sector de la construcción, ha tenido incidencia directa en el total del flujo de remesas que ha pasado de bordear los 1 000 millones de euros en 2006, a menos de 900 millones de euros en 2007. Sin embargo, esta disminución de flujos ha sido compensada por la progresiva subida del euro frente al dólar, circunstancia que ha mantenido el total en cerca de los 1300 millones de dólares en ambos años (véase Gráfico 2).

Gráfico 2: Remesas a Ecuador desde España



Fuente: Arízaga, Alfredo (2008 pág. 20)

Por otra parte, Íñigo Moré²¹, fundador del centro de investigación Remesas.org, estima que según los primeros datos del Banco de España el flujo total por concepto de remesas habría descendido un 20 por ciento (es decir, no alcanzaría los 720 millones de euros), situación que complicaría a la economía ecuatoriana pues este rubro supone un 4,5 % del PIB.

Ahora, es importante precisar por qué la crisis económica española ha tenido un mayor impacto en las remesas que la estadounidense. Esto se explicaría por el peso representativo que tiene el sector de la construcción en la economía española -que es uno de los principales sectores de actividad de los ecuatorianos-, así como por el incremento del desempleo, el descenso del salario medio y la disminución de las ventas en los negocios de los inmigrantes.

2.3. Comercio e Inversión Extranjera Directa

2.3.1. Comercio

Los flujos comerciales bilaterales entre Ecuador y España han sido relativamente bajos y, en ninguno de los casos, aparecen para el otro entre los diez socios comerciales más importantes o “estratégicos”. Hasta el año 2002 la balanza comercial ecuatoriana fue negativa, sin embargo, desde 2003 hasta la actualidad la balanza se ha mantenido con un saldo positivo para el Ecuador, lográndose además un importante incremento anual –a excepción del período 2003, 2004- en el total de las exportaciones.

²¹ Entrevista publicada en **elcomercio.com**. Remesas: inmigrantes en España enviaron 200 millones menos durante 2008. *Diario El Comercio* [Edición online] 13 de enero de 2009. [Citado el 31 de enero de 2009] http://www.elcomercio.com/solo_texto.asp?id_noticia=160980

Tabla 4: Balanza comercial total Ecuador – España (miles de USD)

Actividad	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Exportaciones	65 754	154 168	114 727	217 709	296 461	335 403
Importaciones	134 604	129 763	114 525	130.199	135 957	165 063
Balanza Comercial	-68 850	24 404	201 51	87 509	160 503	170 339

Fuente: CICO (2008 pág. 2) A partir de datos del Banco Central del Ecuador y el Sistema de Inteligencia de Mercados de la CORPEI.

Por otra parte, si se evalúa la balanza comercial no petrolera, la tendencia se mantiene; pues, aunque parezca contradictorio, Ecuador no ha exportado ningún producto petrolero a España, sino más bien ha importado eventualmente hidrocarburos.

Exportaciones ecuatorianas a España.

En 2002 se registraron exportaciones de 287 partidas arancelarias, pasando en 2003 a la cifra record de 430; no obstante, tal cantidad ha descendido en años posteriores, y no ha sido nuevamente alcanzada. Asimismo, la composición de exportaciones ecuatorianas a España se encuentra altamente concentrada: los 10 principales productos mantienen históricamente una concentración superior al 89%. (CICO, 2008). Los sectores más importantes de exportación son la pesca (conservas de pescado, camarón, atún), las frutas (en especial el banano) y, en menor proporción, las flores, la madera y los palmitos. En los últimos años, la depreciación del dólar frente al euro y la presencia de un importante colectivo de ecuatorianos en España han contribuido con el significativo incremento del total de exportaciones.

Exportaciones españolas al Ecuador

Los productos de exportación españoles a Ecuador siguen siendo los mismos de años anteriores, entre los que se puede citar: equipos y aparatos eléctricos, maquinaria, maquinaria textil, pavimento cerámico, libros e impresos, plásticos para invernaderos, productos químicos farmacéuticos, papel, vinos y productos de confitería. España, con una cuota del 1,5%, ocupa la undécima posición como país

proveedor del Ecuador. (Oficina Económica y Comercial de España en Quito, 2006)

Comercio de la “nostalgia”

Como se ha señalado, el comercio bilateral es quizá el puntal más débil de las relaciones entre los dos países; sin embargo, como menciona García-Calvo (2006), en los últimos años “... se ha detectado un nuevo nicho de comercio, el comercio de la nostalgia.” Este particular mercado ha generado nuevas alternativas de exportación para los ecuatorianos, especialmente de aquellos productos alimenticios autóctonos que son adquiridos en restaurantes de comida ecuatoriana o en las “ventas ambulantes” durante los fines de semana en centros de reunión de ecuatorianos en Madrid, Murcia o Barcelona. Se espera que la cartera de productos se vaya diversificando y que, muchos de estos, puedan penetrar en la cultura española.

2.3.2. Inversión Extranjera Directa

El total de la inversión directa de España en Ecuador es todavía muy modesta si consideramos el volumen de inversión española en Latinoamérica y la participación que tiene el Ecuador dentro de ese total. Si bien a partir del proceso de dolarización la economía ecuatoriana se ha estabilizado, el marco legal es favorable para la inversión extranjera y las relaciones diplomáticas entre ambos países se han incrementado notablemente como consecuencia de la oleada migratoria. Problemas como el reducido tamaño del mercado interno, la inestabilidad política, la inseguridad jurídica y la emergente corriente de nacionalismo energético han condicionado la decisión del empresario español de invertir en el país.

Durante la última década la inversión extranjera directa (IED) española en Latinoamérica -con sus altibajos- se ha concentrado principalmente en Argentina (33,3%), Brasil (27,1%) y, en menor medida, en Chile (10,6%). En este contexto, la inversión en Ecuador sólo ha representado un 0,2% sobre el total de la región, cifra que, además, sólo constituye el 0,1% de la IED total de España; a pesar de que el tamaño del PIB ecuatoriano representa cerca del 2% del total de América Latina.

Por otro lado, los flujos de IED española hacia Ecuador constituyen solo el 0,08% de la IED española total en el mundo, mientras que el PIB del Ecuador es equivalente al 0,05% del PIB mundial (Isbell, 2006). Así, fácilmente se puede deducir que, en materia de inversiones, España no es importante para Ecuador, y su influencia es, por lo mismo, mínima; pues Ecuador ocupa el penúltimo lugar en Sudamérica (solo superando a Paraguay), respecto a la captación de IED española.

La inversión española directa se encuentra diversificada en varios sectores de actividad de la economía ecuatoriana, a través de la operación de más de veinte empresas asentadas en el territorio²², no obstante, su participación es poco representativa y, a la vez, muy concentrada en el sector petrolero y de la telefonía móvil a través de Repsol-YPF y Telefónica²³. En una escala menor encontramos dentro de la industria pesquera a Garavilla y Albacora, y en el sector editorial a Santillana.

En total, desde el año 1996 hasta el primer semestre de 2007, los flujos de IED neta española en Ecuador han alcanzado los 185 millones de euros, cifra que no considera la compra de Bell South-Ecuador por parte de Telefónica (833 millones de dólares) debido a que fue una transacción realizada en Estados Unidos como parte de la compra global de activos de Iberoamérica.

Tabla 5: Inversión española en Ecuador
(en millones de euros)

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Euros	16.94	40.75	60.33	1.72	-4.73	5.65	41.14	8.32	3.29	3.18	7.98	0.46	185.03

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en DataInvex. <http://datainvex.comercio.es>

²² Para el listado completo de las empresas véase Embajada de España (2006)

²³ Es importante destacar que estos dos inversionistas llegaron al país de una manera ‘fortuita’, pues Telefónica compró toda la red latinoamericana de lo que fue Bell South y Repsol, al momento de fusionarse con YPF, adquiere un campo petrolero nacional.

Dentro del lapso presentado en la Tabla 5, únicamente se destaca los años 1997, 1998 y 2002, en los cuales ingresó al país 40, 60 y 41 millones de euros, respectivamente; mientras que en los períodos restantes, la inversión no logró superar la barrera de los 20 millones de euros. Incluso, desde 2003 los flujos ni siquiera han bordeado la barrera de los 10 millones de euros.

Así, España se sitúa entre el quinto y sexto puesto como inversor en el país, muy por detrás de Canadá y Estados Unidos. Por último, el futuro de las inversiones españolas en el país no se presenta alentador, estudios como el *Panorama de Inversión Española en Latinoamérica 2008*, elaborado por el IE Business School y Gavin Anderson Company, considera que “Uruguay, Ecuador y Venezuela se sitúan a la cola de los países destino de inversiones españolas por su poca estabilidad política y la falta de seguridad jurídica para las empresas extranjeras.” (Europress, 2008)

2.4. Cooperación para el desarrollo

A partir de los últimos datos disponibles, correspondientes al quinquenio comprendido entre 2003 y 2007, Ecuador se ha mantenido entre los principales receptores de ayuda bilateral española; asimismo, a 2006 España se ubicó como el tercer cooperante del país -detrás de Estados Unidos y Japón- gracias al desembolso de 12.5 millones de dólares por concepto del Acuerdo de Canje de Deuda.

En la Tabla 6 se detallan los volúmenes de AOD española en Ecuador, durante cada año del quinquenio mencionado, así como los desembolsos correspondientes a cada agente.

Tabla 6: Volumen de AOD española en Ecuador, 2003 - 2007

	2003	2004	2005	2006	2007	Total	Total %
Total AOD Neta	21.798.323	26.733.820	38.832.701	30.601.338	52.063.417	170.029.599	
Administración General del Estado	20.569.564	22.403.478	26.092.652	14.973.669	30.894.039	114.933.402	59,0
Comunidades Autónomas	5.969.064	9.274.067	10.962.657	11.724.188	16.529.336	54.459.312	28,0
Entidades Locales	2.769.204	3.781.844	5.187.289	6.369.889	6.876.816	24.985.042	12,8
Universidades	0	0	0	144.161	123.973	268.134	0,1
Total AOD Bruta	29.307.832	35.459.389	42.242.598	33.211.907	54.424.164	194.645.890	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ficha Geográfica de Ecuador, en MAEC (2008)

Acorde con el *Documento de Estrategia País* (DEP), la cooperación española en Ecuador ha actuado desde 2005 en tres sectores prioritarios: 1) Gobernanza democrática, participación ciudadana y apoyo institucional; 2) Cobertura de las necesidades sociales; y 3) Promoción del tejido económico y empresarial.

Dentro del primer sector, destacan acciones como el Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de Municipios Indígenas Alternativos (FORMIA), por un costo total cercano a los 2,5 millones de dólares; en el sector referente a la cobertura de necesidades sociales, se han impulsado varias iniciativas como Proyecto Estrategias Territoriales de Lucha contra la Pobreza, ProODM; el Proyecto de Apoyo a la Consolidación del Programa de Reforma de la Educación Técnica en el Ecuador; así como varios programas de educación, capacitación y fomento de la cultura. Una de las acciones más relevantes dentro de este programa ha sido el Proyecto de Codesarrollo Cañar-Murcia, considerado por Rafael Soriano, subdirector de Países Andinos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), como "un proyecto piloto, porque supone una forma nueva de trabajar"²⁴.

En lo concerniente a la promoción del tejido económico y empresarial, se han desarrollado proyectos como Proyecto Binacional de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca de los Ríos Catamayo-Chira y el Proyecto de Desarrollo Local en la Provincia de Manabí. También se han ejecutado acciones en otros sectores como el Proyecto Integral Galápagos Araucaria XXI (medioambiente). Por otra parte, se han realizado actividades de cooperación descentralizada directa y cooperación de CCA y Entes Locales a través de ONGDs. Adicionalmente, España ofrece varios programas de becas y ayudas, a través de organismos como la Fundación Carolina, el MAEC, etc. A 2006, se estima²⁵ que se ejecutaron alrededor de 480 becas, por un costo total de 2 154 678 dólares.

²⁴ Para la entrevista completa, véase: **soitu.es**. 'Cooperación española' revisa sus proyectos con Ecuador para renovar el programa en 2009. *Soitu.es*. [En línea] 13 de abril de 2008. [Citado el: 28 de enero de 2009.] http://www.soitu.es/soitu/2008/04/13/info/1208057790_652087.html

²⁵ Los valores estimados fueron obtenidos de Embajada de España en Ecuador (2007)

En 2008 concluyó el programa de trabajo correspondiente al Documento de Estrategia País 2005-2008, por lo que Ecuador está a la espera de la elaboración del nuevo programa.

2.4. La deuda bilateral España-Ecuador

El Estado español es segundo acreedor de Ecuador (luego de Brasil), con una deuda bilateral pública que asciende a los 375 millones de dólares; cifra que además representa el 25% de la deuda bilateral pendiente. (CAIC, 2008)²⁶ Por otra parte, la deuda de Ecuador supone un poco más del 2% de las deudas de la que es acreedor España. (ODG, 2007, pág. 2). La estructura de la deuda corresponde principalmente a créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), en un 95%, mientras que la deuda comercial relativa a la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), alcanza solo el 5% del total.

Entre los principales créditos FAD que han generado esta deuda tenemos²⁷:

- Un préstamo de 3 millones de euros, para la venta de dos aviones CN-235, en 1988, a través de la empresa española armamentística Construcciones Aeronáuticas S.A. (CASA).
- Un préstamo vinculado al proyecto de suministro de agua potable en la ciudad de Guayaquil, de 5.6 millones de euros en 1989.
- Apoyo al proyecto Multipropósito Jaime Roldós, que incluye presas y canalización de aguas con graves impactos ambientales y sociales asociados. España financió, en 1991, con un crédito FAD de 17.7 millones de euros la Presa de la Esperanza, a través de la empresa Dragados y Construcciones.
- Préstamo FAD de 46.3 millones de euros y seguro CESCE, para la construcción de la Central Térmica Trinitaria, con impactos ambientales y sociales sobre las poblaciones locales.

²⁶ El Informe elaborado por la CAIC registra los saldos vigentes al 31 de diciembre de 2007, fecha de cierre de la auditoría; no obstante, y como señala la publicación, "...para el examen se consideraron eventos posteriores a esta fecha, en la medida en que el acceso a la información lo permitió." (CAIC, 2008, pág. 107)

²⁷ Obtenido de ODG (2007, pág. 2)

El debate sobre la ilegitimidad de la deuda

En julio de 2007, se puso en marcha –por incitativa del Gobierno Ecuatoriano- la Auditoría Integral del Crédito Público de Ecuador, de la cual se desprendió como producto final el *Informe de la Auditoría Integral de la Deuda Ecuatoriana*. En este documento se señala que existen nueve cláusulas, en los 36 convenios de crédito suscritos con España, caracterizadas como *abusivas*²⁸. En este sentido, la auditoría establece la *ilegitimidad* de la deuda en virtud de que “... los contratos contienen obligaciones que están en contradicción con la normativa interna ecuatoriana, como el anatocismo, las penalizaciones adicionales al interés de mora y las exenciones tributarias contractuales” (CAIC, 2008, pág. 112); así como indicios de ilegalidad respecto a las normas aplicables en España, como el Código Civil, Condiciones Generales de Contratación y la Ley de Defensa de Usuarios y Consumidores.

La presentación del Informe ha tenido gran repercusión internacional, especialmente en España, en donde más de 50 organizaciones sociales redactaron una carta abierta a los gobiernos de Ecuador y España²⁹, solicitando, al presidente José Luis Rodríguez Zapatero “... anular de forma inmediata, unilateral e incondicional las deudas auditadas en Ecuador y demostradas ilegítimas”; así como la puesta en marcha de un proceso integral de todas las deudas de las que es acreedor en virtud de estar reclamando a los países empobrecidos deudas ilegítimas. Asimismo, la Carta hace un llamado a que el Gobierno ecuatoriano tome acciones consecuentes con las evidencias, y cumpla la promesa de suspender los pagos de aquellas deudas demostradas ilegítimas.

Sin embargo, a pesar de que el Presidente Correa ha reiterado en numerosas ocasiones que no cumplirá las obligaciones de la deuda comercial (Bonos Global

²⁸ Según la CAIC (2008, pág. 111) “Se definen como ‘cláusulas abusivas’ aquellas no negociadas individualmente, y que son contrarias a la buena fe y al justo equilibrio de los derechos y obligaciones entre las partes contratantes”. En el derecho español, las cláusulas abusivas se encuentran tipificadas en la Ley 7/98, en donde, se señala que “...serán nulas las condiciones generales [de contratación] que sean abusivas...” (cap. II, art. 8)

²⁹ La copia de la Carta puede ser descargada de **Ecologistas en Acción. 2008**. Ilegitimidad de la deuda de Ecuador con España. *Ecologistas en Acción*. [En línea] Diciembre de 2008. [Citado el: 15 de Enero de 2009.] <http://www.ecologistasenaccion.org/spip.php?article13011>

2012, 2015 y 2030), por considerarla de acuerdo al Informe como “ilegítima, corrupta e ilegal”³⁰, en enero de 2009 el Gobierno decidió pagar el interés de los bonos Global 2015; contradiciendo sus declaraciones iniciales que apoyaban el Informe de la Auditoría³¹. En definitiva, no existe certeza sobre los movimientos futuros respecto a la gestión de la deuda y tampoco ha existido pronunciamientos oficiales respecto a la presunta ilegitimidad de la deuda bilateral con España.

³⁰ En: **Visiones Alternativas. 2008.** Rafael Correa: Ecuador no pagará deuda externa ilegítima, corrupta e ilegal. *Visiones Alternativas*. [En línea] 20 de Noviembre de 2008. [Citado el: 16 de Enero de 2009.] http://www.visionesalternativas.com/index.php?option=com_deeppockets&task=contShow&id=74873&Itemid=

³¹ **elcomercio.com. 2009.** Deuda, ¿cuál es la estrategia? *Diario El Comercio*. [En línea] 15 de Enero de 2009. [Citado el: 16 de Enero de 2009.] http://www.elcomercio.com/solo_texto.asp?id_noticia=161247

III

PERFIL DE ESPAÑA Y ECUADOR EN EL MARCO DEL CANJE DE DEUDA

3.1. La política exterior de cooperación española

El *Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008*, establece que el Ecuador es un *país prioritario*³²; es decir, uno de aquellos países en los que se concentrará el mayor volumen de recursos de la Cooperación Española³³. Para la ejecución de esta disposición, el Gobierno Español elaboró un *Documento Estratégico País* (DEP) que - como señala el Plan- está basado en el diálogo político y el concepto de asociación. Según el MAEC (2005 pág. 71), este documento “constituirá marco de cooperación estable, predecible, flexible y de largo plazo que permita al país destinatario de la ayuda la apropiación de su proceso de desarrollo”. Asimismo, en el apartado relativo a las políticas de codesarrollo del plan señala que “La cooperación española dará prioridad inicialmente a acciones de codesarrollo en dos países de enorme importancia por el volumen de sus inmigrantes en España: Marruecos y Ecuador”. (MAEC, 2005 pág. 118)

Con estos antecedentes, el documento de *Estrategia País - Ecuador*³⁴, que se desprende del Plan Director, define como objetivo estratégico central de la actuación española en Ecuador:

³² Según los criterios para la asignación geográfica, descritos en el Plan Director, se establecen tres categorías de áreas geográficas y países de actuación: prioritarios, con atención especial, y preferentes.

³³ Asimismo, el primer borrador del *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012* mantiene al Ecuador como país prioritario para la cooperación española.

³⁴ El Documento de Estrategia País 2005-2008 constituye la propuesta estratégica de cooperación al desarrollo humano sostenible para el conjunto de los actores de la Cooperación Española en Ecuador. Para el texto completo, véase MAEC-AECI (2005).

Contribuir a la lucha contra la pobreza³⁵ y a la mejora de las condiciones de vida de la población más desfavorecida, así como a la generación de oportunidades para la inclusión de los sectores en condiciones de vulnerabilidad, fortaleciendo el proceso de consolidación democrática, la cohesión social y el ejercicio de los derechos ciudadanos. (MAEC-AECI, 2005 pág. 17)

En este sentido, la política de cooperación española se enfoca en apoyar las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, especialmente las relacionadas con siete provincias ecuatorianas: Manabí, Azuay, Chimborazo, Cañar, Loja, Sucumbíos y Orellana. Así, se han definido tres sectores estratégicos de los que se desprenden los diferentes proyectos y programas bilaterales:

- a) Gobernanza democrática, participación ciudadana y apoyo institucional.
- b) Cobertura de las necesidades sociales.
- c) Promoción del tejido económico y empresarial.

Dentro del segundo sector se han definido seis líneas estratégicas³⁶, entre las que se destaca la *educación*, como segundo objetivo estratégico, definiéndose dos ámbitos de actuación:

- a) La mejora del acceso universal a la educación. Que propone alcanzar la meta de la universalización de la educación básica y una mayor cobertura de la educación intercultural bilingüe, fortalecer el sistema nacional de educación técnica y articular mecanismos para mejorar la atención a familiares de migrantes. Los instrumentos utilizados serán el programa bilateral de la AECID, el programa Escuelas Taller y el Programa de Canje de Deuda.
- b) La contribución a la mejora de la calidad de la educación. Para lo cual se ha definido tres objetivos: mejorar el nivel de formación del personal educativo, mejorar los medios técnicos y tecnológicos en los centros de educación básica y técnica, potenciar la calidad del sistema de educación Intercultural Bilingüe. Los instrumentos utilizados son el programa bilateral de la AECID y el programa de Canje de Deuda.

³⁵ En este contexto, entendemos por *pobreza* a una “situación de carencia de oportunidades, capacidades y opciones para sostener un nivel de vida digno” (Íbid., pág. 17)

³⁶ Véase Íbid (pág. 18 y ss.)

Las acciones que se desprendan de cada ámbito de actuación, según el Plan, se deberían alinear con las políticas públicas para el sector educación, con el proceso de la reforma curricular y con el programa de educación de género en la escuela; amén de tener en cuenta las prioridades horizontales relativas a los Derechos Humanos, la lucha contra la pobreza, equidad de género, medio ambiente y los aspectos relativos a la interculturalidad con énfasis en la cosmovisión andina.

3.2. España y los canjes de deuda

En años anteriores a 2004, España tuvo varias experiencias en programas de canje de deuda bilateral por medioambiente y desarrollo, lapso que hoy se conoce como la “primera generación” de canjes. Dentro de esta categoría están programas como el realizado con Honduras (1999 – 2002), por un monto de 17.5 millones de USD; con Nicaragua (2000), por 14.9 millones, y con Bolivia (2000 – 2003) por 8 millones. En el caso de Canjes de Deuda por Medioambiente, se destaca el acuerdo suscrito con Costa Rica (1999), por un monto de 5 millones de USD. A partir de la evaluación de estos procesos, se puede sintetizar algunas características comunes³⁷:

- La utilización de un fondo contravalor.
- Los proyectos realizados han sido, principalmente, de reconstrucción y desarrollo de infraestructuras. En el caso específico de Costa Rica las acciones han sido de contenido medioambiental.
- La participación social en los programas ha sido muy limitada, pues los Comités Binacionales no contemplaban a representantes de la sociedad civil.
- España establecía la obligatoriedad —en unos casos— y la conveniencia —en otros— de que los recursos depositados en los fondos se utilicen de manera parcial o total en la compra de bienes o la contratación de servicios a empresas españolas; es decir, ayuda ligada.

Lo que se podría denominar como “canjes segunda generación” empiezan con la iniciativa del Presidente Zapatero, en la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza

³⁷ Cfr. Ugarteche (2006)

celebrada en la sede de ONU en 2004, en donde se comprometió a promover las operaciones de canje de deuda por proyectos en el campo de la educación básica³⁸. Esta propuesta fue reiterada por el Presidente Español en la Cumbre Iberoamericana San José (2004) y muy especialmente en la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005), en donde el titular hizo un llamado para “impulsar programas de deuda por educación”.

Igualmente, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, incluye entre las actuaciones en materia de deuda externa la conversión de deuda por desarrollo, con especial énfasis en la educación³⁹, para lo cual se recomienda, dentro de sus *Líneas estratégicas y acciones prioritarias*, que “el sector de educación es, asimismo, un ámbito preferente para la utilización del instrumento de canje de deuda por desarrollo.” (MAEC, 2005 pág. 43) Por otra parte, en el primer borrador del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 se señala que “los esfuerzos españoles bilaterales seguirán teniendo como instrumento central la conversión de deuda” (MAEC, 2008, pág. 170).

Con estos antecedentes, los canjes firmados por España desde 2005 ponen especial énfasis en el sector educativo, sea de manera exclusiva o compartiendo la prioridad con otro sector, con la excepción de Uruguay que, a petición propia, ha destinado los recursos para la creación de un parque eólico. Esta intensa actividad ha convertido a España en uno de los países más activos del mundo en la utilización de canjes de deuda y el primero en canjes de deuda por educación.

³⁸ Para acceder a la reproducción textual del discurso véase Rodríguez Zapatero (2004)

³⁹ Véase MAEC (2005 págs. 98-99)

Tabla 7: Conversión de deuda por desarrollo y educación en Latinoamérica. Operaciones activas de España.

País	Fecha de firma programa	Importe programa (mill. dólares)	Fondo Contravalor (mill. dólares)	Destino Fondos
Ecuador	14-03-2005	50	50 (100%)	Educación y medio ambiente
República Dominicana	24-09-2005	138.9	55.6	Educación y medio ambiente
Nicaragua	24-09-2005	38.9	15.6 (40%)	Educación y desarrollo
El Salvador	Dic. 2005	10	10 (100%)	Educación
Perú	4-10-2006	20	20 (100%)	Educación
Bolivia	Firmado en 2003, segunda fase 2007	70	24.5 (40%)	Educación
Uruguay	Firmado en 2003, renovado 2005	10.8	10.8 (100%)	Sector energético
Totales		348.6	196.5	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, citado en SEGIB, 2007 pág. 49.

El monto total de los canjes firmados desde 2005 alcanzan los 349 millones de USD, de los cuales 196 millones se están depositando en Fondos Contravalor; el resto es condonación directa para el caso de los países HIPC⁴⁰, que solo ingresan el 40% de la parte de la deuda sujeta a canje.

3.3. Cooperación internacional al Ecuador

Desde el inicio del nuevo milenio, la AOD destinada a Ecuador ha experimentado un significativo crecimiento; sin embargo, la participación de la ayuda reembolsable, correspondiente a préstamos de los organismos multilaterales, igualmente ha tenido un incremento alarmante. Como se observa en la Tabla 8, en 2006 el monto de cooperación reembolsable fue de 928,7 millones de dólares (76% del total), cifra que representa un incremento del 155% frente a 2005, por concepto de créditos entregados en el marco de la asistencia al desarrollo. Por otra parte, de este total un 9,7% (90.1 millones) corresponde a la cooperación bilateral⁴¹ y el restante 90,3%

⁴⁰ En Latinoamérica solamente Bolivia, Honduras y Nicaragua son países considerados HIPC.

⁴¹ España figura el segundo cooperante de ayuda financiera reembolsable en 2006 –detrás de Brasil–, con un monto de 27,4 millones de dólares, equivalente al 3% del total de desembolsos. (AGECI, 2008)

(838,6 millones) se atribuyen a los préstamos otorgados por los organismos multilaterales. (AGECI, 2008)

Tabla 8: Ingresos al Ecuador por concepto de cooperación oficial (en mill. de USD)

Cooperación	2000	var	2001	var	2002	var	2003	var	2004	var	2005	var	2006
Reembolsable	602,9	20%	726,2	-44%	410	58%	645,9	-42%	374,2	-3%	364	155%	928,7
No reembolsable	120	89%	226,9	4%	236	-30%	165,7	14%	188,5	38%	259	12%	289,74
Total	722,9	32%	953,1	-32%	645	26%	811,6	-31%	562,7	11%	623	95%	1218,4

var. Representa la variación anual de los montos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de AGECI (2008)

En lo que respecta a la cooperación no reembolsable, en el año 2006 provino de 18 gobiernos, 20 organismos multilaterales y 74 ONGs. El monto total ascendió a 289.74 millones de dólares, del cual –y manteniéndose la tendencia de los últimos años- la mayor participación tiene la ayuda bilateral.

Tabla 9 : Fuentes de la cooperación internacional al Ecuador (en mill. de USD)

Fuente Cooperante	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
Multilateral	17,65	15	16,27	7	25,6	11	26,08	16	39,3	21	60,89	23	64,3	22
Bilateral	87,5	73	174,6	78	159,5	70	103	62	101,1	53	141,2	54	166,5	57
ONGs	15,28	13	32,15	14	42,72	19	38,08	23	49,66	26	57,09	22	58,94	20
Total No Reembolsable	120,43	100	223,02	100	227,8	100	167,2	100	190	100	259,2	100	289,7	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de AGECI (2008)

El mayor contribuyente bilateral siempre ha sido Estados Unidos. En los siguientes puestos el orden se ha sido alternado dependiendo del año analizado, empero, siempre se han destacado países como Alemania, Japón, Bélgica, Suiza y España.

Si bien los montos presentados parecerían elevados, es importante destacar que la participación porcentual del Ecuador en los volúmenes de AOD destinados para América Latina es decreciente. Como señala Suárez (2005, pág. 60) “no ha habido hasta ahora una perspectiva mínimamente articulada, como estado, gobiernos y sociedad, para poder decir: si, la cooperación internacional ha cumplido su rol como ayuda al desarrollo; o, alternatively, no lo ha cumplido o lo ha hecho parcialmente, desde la perspectiva del país receptor.” [sic]

En este sentido, la disminución del flujo de AOD, así como la falta de mecanismos de medición del impacto de esta cooperación, pueden tener varias explicaciones, todas ellas complementarias.

Desde 1973 el Ecuador ha tratado de estructurar un *sistema nacional de cooperación*, sin embargo, esta responsabilidad ha pasado por consejos, juntas y ministerios, que no han actuado como un verdadero organismo coordinador. Incluso, con la creación del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional, INECI (hoy AGECI), en el año 2000 varios de los problemas se han mantenido: falta de autonomía, excesiva dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y excesiva rotación de directores titulares. (Cornejo, 2005)

Por otra parte, hasta hace pocos años el Ecuador carecía de un Plan Nacional de Desarrollo que sirva como guía para la focalización de la ayuda internacional. Esto, sumado a problemas crónicos de planificación y promoción en el sistema de cooperación, se convirtió en un repelente de la AOD. Actualmente, la recién creada Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, AGECI, ha asumido el papel de *agente rector* del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, con el propósito de gestionar eficientemente los recursos internacionales y canalizarlos hacia las prioridades nacionales de desarrollo.

Hasta la fecha, la AGECI no ha publicado un Plan Nacional de Cooperación para el Desarrollo, demanda que ya lleva algunos años, y la información pública presentada en su página web es todavía incipiente⁴². Por supuesto, eventos como la crisis de 1999 en Ecuador y los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 replantearon las agendas de cooperación de los países donantes; sin embargo, urge el diseño de políticas de cooperación de largo plazo y la inversión en mecanismos de evaluación del impacto, que garanticen a los países donantes que los fondos serán ejecutados de manera eficiente.

⁴² Para la página web de la AGECI, véase: <http://ageci.gov.ec/>

3.4. Ecuador y los canjes de deuda

Ecuador ha sido uno de los países latinoamericanos pioneros y con más experiencia en programas de Canje de Deuda. La primera operación relevante aparece en 1987, cuando Fondo Mundial para la Naturaleza (*World Wide Fund for Nature*, WWF) compró un millón de dólares de deuda externa ecuatoriana con una inversión de 335 400 USD –valor de mercado de ese entonces-. A cambio, el Gobierno Ecuatoriano entregó bonos en moneda local por un millón de dólares para que Fundación Natura (ONG ecuatoriana) invierta en actividades de conservación de los parques naturales del país. En 1989, en este mismo marco se realizaron dos operaciones consecutivas; gracias a donaciones de la WWF (640 000 USD) y The Natural Conservancy (435 517 USD) se compró alrededor de 9 millones de dólares de deuda. (Moncada y Cuellar, 2004) En los tres casos el Banco Central del Ecuador reconoció el 100% del valor nominal, a pesar de que, en promedio, el total de la deuda adquirida (10 millones de USD) fue comprada con un descuento del 58%.

Entre 1990 y 1997, la Conferencia Episcopal Ecuatoriana y el Grupo Social Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio emprenden una segunda operación de canje de deuda por desarrollo social, con el propósito de adquirir tierras y así contribuir a la resolución del emergente conflicto sobre el acceso a la tierra. Gracias al apoyo de varias fuentes internacionales, se pudo comprar una deuda de 6 millones de USD, del Banco Santander en el mercado secundario de Nueva York, por una inversión de 930 000 USD; es decir, al 15.5% del valor nominal. A diferencia de las operaciones anteriores, en este caso el Banco Central reconoció el 70% del valor de la deuda adquirida y entregó bonos del Estado, canjeables al momento de su vencimiento semestral. A diciembre de 1997, fecha en que concluyó el programa, se habían entregado recursos para adquirir 45 706 hectáreas de terreno en beneficio de 9 287 familias; además se titularon 343 481 hectáreas correspondientes a 1 946 familias. (FEPP, 2005, págs. 17 - 18)

Un tercer proceso de canje fue el realizado por los gobiernos de Suiza y Ecuador entre 1994 y 2002. En el marco de esta iniciativa el Gobierno Suizo condonó alrededor de 33 millones de USD de deuda bilateral y la cantidad restante del total,

14 millones, se destinó al Fondo Contravalor Ecuador – Suiza (FOES) con el propósito de financiar proyectos de desarrollo. El FOES empezó a operar desde 1995 y fue dado por terminado en 2002, cuando se agotaron los recursos. Durante este periodo el Fondo apoyó más de 100 proyectos, especialmente de áreas como agua y saneamiento, recursos naturales y producción local; beneficiando a más de 30 mil familias. (COSUDE, s.f.)

En los últimos años, luego de la crisis financiera de 1999, Ecuador retomó el uso de este instrumento. Con el Gobierno Alemán se han venido ejecutando varios procesos; el primer acuerdo se firmó en la reunión del Club de París VI, por un monto de alrededor de 14.8 millones de USD; el segundo en el Club de París VII, por 14 millones de USD, y un tercero por 1,9 millones en 2004. Asimismo, en abril de 2008 se suscribió un Acuerdo Especial entre ambos gobiernos, a través del cual Alemania se compromete a condonar 3.2 millones de euros con la responsabilidad de que Ecuador transfiera otros 3.2 millones –también adeudados- a un Fondo Ambiental Nacional. Paralelamente, desde 2005 los Gobiernos de Italia y Ecuador mantienen un acuerdo de conversión de deuda por proyectos de desarrollo por un total aproximado de 28 millones de USD.

3.5. Situación de la educación en el Ecuador

Hasta la fecha, el Ecuador ha destinado más recursos financieros de su presupuesto al servicio de la deuda externa que a la educación. En el año 2007, los desembolsos por concepto de deuda externa pública alcanzaron los 1 756 millones de dólares, en tanto que el presupuesto de educación para el año 2006 fue de 1 096.5 millones en el año 2006 y 1586 millones en 2008.

Asimismo, la participación de la inversión en educación con respecto del PIB se ha mantenido por debajo de lo aceptado: mientras en 1981 el porcentaje alcanzó el 5.4%, para 2003 llegó solamente al 2.9% (CME, 2006, pág. 22), recuperándose levemente a 3.5% en 2007. En la actualidad, la nueva Constitución Política del Ecuador, aprobada a finales de 2008, establece que se realicen incrementos anuales del presupuesto para la educación en un 0.5 % respecto al PIB, hasta alcanzar al

menos el 6% ⁴³ (porcentaje mínimo recomendado por la UNESCO para mantener un sistema eficiente y sostenible).

Según las estadísticas más recientes, provistas por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador - SIISE⁴⁴, el analfabetismo “puro” en la población de 15 años y más se ha reducido significativamente del 16.5% en 1981, al 9% en 2001; empero, todavía se evidencia un alto grado de desigualdad en esta reducción, pues el sector rural y las mujeres mantienen los índices más elevados (véase la Tabla 10). Por otra parte, el analfabetismo funcional⁴⁵ alcanzó en el año 2001 el 21.3% de la población, reducción importante comparado con el 34.5% de 1982. En ambos casos, la limitación en el acceso a los textos reduce las oportunidades de desarrollo económico integral.

Tabla 10: Población analfabeta en el Ecuador*

Área y sexo	%
Urbana	5.3
Mujeres	6
Hombres	4.5
Rural	15.5
Mujeres	18.1
Hombres	12.8
Total país	9

* De 15 años o más.

Fuente: Viteri Díaz, 2006. En base a datos del SIISE.

En lo referente a la escolaridad, el nivel nacional es de 7.3 años en 2001 (5.1 en 1982 y 6.3 en 1990), situación que, según el propio SIISE, “resume las deficiencias que ha tenido el sistema educativo nacional en cuanto a ofrecer acceso a la educación básica a todos los ecuatorianos” (Citado en Viteri Díaz, 2006), situación que reduce

⁴³ Véase: Constitución de la República del Ecuador, 2008, Decimoctava Disposición Transitoria.

⁴⁴ Para la página web, véase: Sistema Integrado de Indicadores Sociales, <http://www.siise.gov.ec/>

⁴⁵ Según la Ficha Metodológica del Analfabetismo Funcional, presentada en el SIISE, “se denomina analfabetismo funcional a la condición de las personas que no pueden entender lo que leen, o que no se pueden dar a entender por escrito, o que no pueden realizar operaciones matemáticas elementales. Para propósitos de medición, se considera como analfabetos funcionales a aquellas personas que han asistido a la escuela primaria tres años o menos.”

significativamente las oportunidades laborales de los trabajadores. En la Tabla 11 se presenta algunos de los principales indicadores educativos del país.

Tabla 11: Principales Indicadores Educativos del Ecuador*

1.	Tasa neta de educación primaria	91.3
2.	Tasa bruta de educación primaria	94.4
3.	Tasa neta de educación secundaria	58.1
4.	Tasa bruta de educación secundaria	90.3
5.	Porcentaje de repetidores en el nivel primario	2
6.	Porcentaje de repetidores en el nivel secundario	3.9
7.	Porcentaje de alumnos con dos años o más de atraso para nivel primario y secundario	18
8.	Tasa bruta de graduación primaria	99.9
9.	Tasa de sobrevivencia al último grado de primaria	72.6
10.	Tasa de pasaje del nivel primario al secundario	73.4

*Los indicadores varían en el año de referencia entre 2000 y 2005.

Los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 fueron obtenidos de SITEAL iipe Buenos Aires –OEI; y los numerales 6, 7, 8, 9 y 10 del Institute for Statistics de la UNESCO.

Fuente: SEGIB, 2007, pág. 34.

De estos indicadores, se pueden desprender algunas conclusiones. Existe un alto porcentaje de la población en edad escolar; aunque, en valores absolutos, el total de niños fuera de las aulas de clase todavía es alto. El porcentaje correspondiente a la educación media (secundaria) neta decrece significativamente, lo que indica que se deberán tomar acciones que promuevan la universalización de la educación media. Incluso, la propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (citado en Viteri Díaz, 2006) señala que “el capital educativo mínimo, en términos de acceso al bienestar y al correspondiente ingreso laboral, demanda completar el ciclo secundario y cursar por lo menos 12 años de estudio”, pues tanto en el sector laboral público como privado, el no haber completado la secundaria (así se hayan cursado algunos años) influye directamente en la remuneración percibida.

Por otra parte, la tasa de repetición en el nivel primario ha disminuido significativamente de 4.1% en 1994, al 2.3 en 2005⁴⁶. No obstante, y según datos de 2003, la proporción de niños que abandonaron sus estudios se mantuvo igual: 4 de

⁴⁶ La reducción en las tasas de repetición se debe, en parte, a la política de promoción automática ejecutada por el MEC y no necesariamente al mejoramiento del aprendizaje. (PREAL *et al.*, 2006, pág. 9)

cada 100 estudiantes desertaron anualmente (PREAL *et al.*, 2006). Ambas situaciones -la deserción y la repetición- le cuestan al Estado ecuatoriano alrededor de 30 millones de USD; además de un costo emocional y el perjuicio social: el país deja de contar con ciudadanos mejor educados y preparados para ingresar a la sociedad global. (cfr. Ibíd.)

En lo referente a la calidad de la educación, los resultados tampoco son halagadores. Según el Banco Mundial⁴⁷, los resultados de medición de calidad en educación en nuestro país son los más bajos entre 19 países latinoamericanos; con especial deficiencia en las materias instrumentales, base del desarrollo de la inteligencia. Además, a esta realidad hay que agregar que los niños de zonas rurales-marginales, así como los indígenas y afroecuatorianos, tienen menos oportunidades académicas y un nivel de desempeño inferior.

Por último, el Ministerio de Educación identifica seis principales nudos críticos en el sector educativo: el acceso limitado a la educación y falta de equidad; baja calidad de la educación, poca pertinencia del currículo y débil aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación; ausencia de estrategias de financiamiento y deficiente calidad del gasto; infraestructura y equipamiento insuficientes, inadecuada y sin identidad cultural [sic]; dificultades en la gobernabilidad del sector e inexistencia de un sistema de rendición de cuentas de todos los actores del sistema. (MEC, 2006) Ante esto, desde 2006 se viene ejecutando el Plan Nacional de Educación 2006-2015⁴⁸, que tiene por objetivo “garantizar la calidad de la educación nacional con equidad, visión intercultural e inclusiva, desde un enfoque de los derechos y deberes para fortalecer la formación ciudadana y la unidad en la diversidad de la sociedad ecuatoriana.”

⁴⁷ Citado en los Anexos del Informe del MEC (2006)

⁴⁸ En la Consulta Popular, del 26 de noviembre de 2006, la ciudadanía ecuatoriana convirtió las ocho políticas del Plan Decenal de Educación (2006– 2015) en políticas de Estado, con una votación favorable del 66%. Véase: **Ministerio de Educación**. 2008. *Plan Decenal de Educación 2006-2015 (Año 2 de su ejecución)*. Quito : s.n.

IV

EL CANJE DE DEUDA POR EDUCACIÓN

4.1. Descripción del acuerdo

El acuerdo de canje de deuda, suscrito entre Ecuador y España el 14 de marzo de 2005, señala un monto canjeable por 50 millones de dólares, para el período 2005-2008, a efectivizarse a través de desembolsos anuales de 12.5 millones de dólares. España cedió sus derechos de cobro de las obligaciones que Ecuador mantenía por concepto de créditos FAD; así, este monto fue transferido al fondo contravalor España-Ecuador. Por su parte, el Gobierno Ecuatoriano se comprometió a pagar íntegramente los vencimientos del servicio de la deuda para capitalizar el fondo contravalor.

Si bien en un inicio se pensaba destinar la totalidad del fondo para inversión en educación, posteriores negociaciones del Comité Binacional establecieron que se destine el 60% del canje (30 millones de dólares) para proyectos de generación hidroeléctrica y el 40% restante (20 millones de dólares) para educación.

Para la correcta gestión del fondo se creó un Comité Binacional, encargado de definir las políticas de administración de los fondos, establecer las prioridades de inversión y la aprobación de los proyectos. Este Comité está integrado, por el lado español, por Ministerio de Economía y Hacienda de España y la Oficina Comercial de la Embajada de España en Ecuador; la contraparte ecuatoriana está compuesta por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por otra parte, el Comité Binacional cuenta con la asistencia de un Comité Técnico, integrado por tres representantes españoles y cuatro ecuatorianos. Del lado español está la Oficina Técnica de Cooperación (OTC), la ONG Ayuda en Acción y la

Oficina Comercial de la Embajada de España en Ecuador; mientras que por el lado ecuatoriano los representantes son el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (hoy AGECI), la ONG Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, El Ministerio de Economía y Finanzas, y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Acorde con el reglamento⁴⁹, se designó a la Corporación Andina de Fomento (CAF) como la Institución Financiera que actuaría como depositaria del fondo para recibir los recursos estatales; además de coordinar conjuntamente con el Comité Técnico la gestión y evaluación de los proyectos. Así, el 1 de diciembre de 2005 se suscribe el Convenio de Cooperación entre el Comité Binacional y la CAF; y en enero de 2006 inicia el Programa.

4.2. Proyectos aprobados

El Comité Binacional ha priorizado la aprobación de los proyectos a partir de dos criterios: estar ubicados en las provincias más afectadas por el proceso migratorio o en aquellas zonas de especial vulnerabilidad y pobreza (AGECI, 2008, pág. 3). Existen 3 proyectos de ámbito nacional, 2 con ámbito geográfico de 2 o 3 provincias y los 17 restantes tienen un impacto en una provincia; en este sentido –y acorde con los lineamientos señalados- de este último grupo 3 proyectos corresponden a las provincias con mayor índice de emigración y 10 a provincias en donde el índice de pobreza es superior al 65% de la población.

Como se puede observar en la tabla 12, la provincia más beneficiada con inversión del fondo contravalor es el Azuay, área geográfica con el mayor porcentaje de emigrantes; además, también tienen una participación importante Bolívar y las provincias amazónicas de Orellana, Imbabura, Pastaza y Napo; provincias que mantienen los mayores niveles de pobreza. Sin embargo, no se ha incluido a la provincia de Los Ríos, segunda más pobre del Ecuador, que mantiene un índice de pobreza del 71.7%.

⁴⁹ Expedido el 25 de octubre de 2005

Tabla 12: Inversión de los proyectos aprobados por provincia

Provincia	Inversión Total <i>en millones de USD</i>	Programa de Canje <i>en millones de USD</i>	Porcentaje de participación del FCV
Azuay	6.17	4.91	17.16 %
Esmeraldas	5.59	3.23	16.16 %
Manabí	1.55	1.28	6.41 %
Bolívar	1.47	1.10	5.50 %
Orellana	1.38	1.08	5.37 %
Imbabura	1.81	1.06	5.31 %
Pichincha	1.77	0.90	4.52 %
Cañar	1.07	0.83	4.16 %
Pastaza	1.07	0.83	4.16 %
Napo	0.74	0.51	2.55 %
Chimborazo	0.71	0.46	2.30 %
Guayas	0.58	0.37	1.84 %
A nivel nacional	6.72	4.91	24.57 %
TOTAL	30.62	20.00	100%

Fuente: Gobierno del Ecuador, citado en SEGIB (2007)

Según la AGECI (2008b), en el marco de los ODM y el Plan Decenal de Educación 8 proyectos estarían incidiendo en el eje de la universalización de la educación inicial de 0 a 5 años; 14 en la universalización de la educación general básica; 4 en el aumento de la matrícula de bachillerato y 3 en el Fortalecimiento de la educación de adultos. Igualmente, 19 proyectos contemplarían el mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de los centros educativos, 18 la revalorización de la profesión docente y los 22 proyectos contribuirían al mejoramiento de la calidad de la educación en el Ecuador. La tabla 14 describe los subsectores en los que se ha distribuido el monto canjeado.

Tabla 13: Distribución del monto de canje por subsector de inversión

Subsector	Inversión	Porcentaje del total
Infraestructura	10 778 963	54 %
Estudios y asistencia técnica	1 267 122	6%
Capacitación	4 368 762	22 %
Equipamiento	2 806 300	14 %
Administración	854 449	4 %
TOTAL	20 075 596	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2007).

Respecto a las entidades responsables de la ejecución de los proyectos, los municipios y los consejos provinciales concentran el 40% (9 proyectos), mientras que fundaciones y ONGs otro 40% (9 proyectos). El 20% (4 proyectos) restante se

divide en universidades, instituciones educativas nacionales, organizaciones comunitarias y eclesiales. No obstante, las instituciones tienen que trabajar de manera coordinada con el Ministerio de Educación, Universidades y organizaciones de la sociedad civil. De manera global, el programa de Canje de Deuda pretende beneficiar a 280009 niños, 11623 profesores, 39145 padres de familia y 4660 personas analfabetas. En la tabla 22 se detalla los principales resultados esperados en cada subsector.

Tabla 14: Resultados esperados por subsector

Componente	Apoyo del programa de canje
Universalización de la Educación	<ul style="list-style-type: none"> • 280 Alumnos de escuelas y colegios tienen acceso a materiales didácticos, nuevos equipamientos en escuelas en mejores condiciones y con profesores más capacitados. • 4550 alumnos adicionales ingresan a primer año de escolarización básica gracias al fomento de la escolarización, la construcción de nuevas aulas y la dotación de partidas para profesores. • 3395 alumnos adicionales escolarizados gracias a las políticas promovidas por proyectos del Programa.
Capacitación de docentes	<ul style="list-style-type: none"> • 11623 docentes capacitados. • 7 universidades involucradas como contraparte en el desarrollo de las capacitaciones.
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Construida y mejorada la infraestructura física en 854 establecimientos educativos. • Construcción de Aulas de Educación Inicial (1° de Básica) en 194 escuelas. • Construcción de aulas de educación básica y bachillerato en 123 establecimientos educativos. • Construcción de 22 casas de maestros en escuelas unidocentes de difícil acceso. • Construcción de una Unidad Educativa desde el Jardín hasta el Bachillerato Técnico en la Provincia de Esmeraldas que beneficiará a 1.200 estudiantes.
Equipamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Dotación de equipamiento informático y creación de laboratorios informáticos en 282 escuelas. • 500 Escuelas dotadas con mobiliario y equipamiento docente.
Material didáctico	<ul style="list-style-type: none"> • 547 escuelas dotadas con diferentes materiales didácticos, entre ellos libros para bibliotecas y materiales en madera específicos para la Educación Intercultural Bilingüe.
Bienestar estudiantil	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorada la nutrición y salud integral de 4780 estudiantes. • Construcción de Baterías Sanitarias en 97 escuelas. • Construcción de 6 comedores comunitarios. • Fortalecidos los programas de atención a 2326 preescolares.
Participación de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de más de 30.000 padres de familia como contraparte de las obras de infraestructura y en las capacitaciones específicos para ellos. • 39145 personas entre padres de familia y de la comunidad capacitadas en temas de educación.
Alfabetización	<ul style="list-style-type: none"> • 4660 adultos alfabetizados.

Fuente: AGECI, 2008

4.3. Evaluación del programa

La *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda*⁵⁰, que refleja el consenso actual de la comunidad internacional respecto a los principios, metas e indicadores en las que se debe enmarcar la AOD, es un buen referente para evaluar el programa de ecuatoriano pues, a su vez, España ha asumido esta Declaración para la elaboración del Plan Director de la Cooperación. Asimismo, la Campaña Mundial por la Educación (2006) plantea algunos criterios técnicos (la mayoría basados en la Declaración), principios y a considerarse al momento de constituir el fondo contravalor. A partir de ambos esquemas se realiza una evaluación del programa, revisando las condiciones del acuerdo y su posterior ejecución.

4.3.1. Sustantividad del canje

Existe sustantividad en el canje cuando el monto sujeto a conversión representa un porcentaje importante del total de la deuda, con lo que existiría un alivio significativo del endeudamiento y una mejora en la educación u otras inversiones sociales. Como se ha señalado, el Club de París permite la condonación de hasta el 100% de la deuda concesional; no obstante, para el programa ecuatoriano-español el porcentaje alcanza poco menos del 15%⁵¹, sin contar con los intereses futuros. Por tanto, la relación entre el monto canjeado frente al total de deuda bilateral es exigua.

4.3.2. Tasa de descuento y flexibilidad fiscal

Países como Alemania, Canadá, Finlandia, Suiza o Francia, siempre han ofrecido una tasa de descuento en torno al 50% a países no HIPC y 75% a países HIPC. Si bien Ecuador es un país de *renta media*, que no califica como HIPC, el acuerdo con España le obliga a ingresar en el fondo el 100% del valor de la deuda sujeta a canje. Por otra parte, se recomienda que los desembolsos no se realicen en un solo pago⁵²,

⁵⁰ Véase: OCDE (2005)

⁵¹ La deuda bilateral total asciende a 375 millones, de este monto el 95% es deuda concesional, 356.25. El canje acordado (incluido educación e infraestructura hidroeléctrica) alcanza los 50 millones, es decir, 14%.

⁵² Algunas organizaciones (véase SEGIB, 2007) sostienen que el hecho de tener que ingresar la totalidad de la deuda canjeada permite al país demostrar su capacidad de pago de los compromisos financieros internacionales, evitando así una eventual penalización en los diferentes ratings internacionales.

sino de acuerdo al vencimiento para que el país se favorezca del pago en moneda local y así paliar los problemas de liquidez y mantener reservas. No obstante, al ser el Ecuador un país dolarizado, se tiene más presión por conseguir la divisa estadounidense, por lo que, incluso, existiría una eventual necesidad de buscar financiamiento externo para fondear el propio programa de canje.

En resumen, no existe ningún incentivo fiscal para el Ecuador, situación que estaría en discordancia con el criterio de *alineación* de la Declaración de París, respecto al compromiso de “reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas”.

4.3.3. Ayuda ligada

La Declaración de París, respecto a ese criterio señala: “desligar la ayuda aumenta generalmente la eficacia de la misma reduciendo los costes de transacción para los países socios y mejorando la apropiación y la alineación de los países.” Igualmente, la *Ley reguladora de la gestión de la deuda externa* de España, respecto a la ejecución de los proyectos, indica que “...se fomentará, en primer lugar, la participación de actores locales, primando el apoyo al tejido productivo y asociativo local, al objeto de que las operaciones de conversión de deuda maximicen el impacto de desarrollo en los países beneficiarios.”

Sin embargo, y a pesar de existir un marco legal claro y compromisos internacionales suscritos, el Art. 3.1. del Reglamento del programa (véase MEH, 2005) reza:

“Los recursos ingresados en el "Fondo Ecuador-España" serán utilizados para financiar los proyectos recogidos en el apartado 1.1. que impliquen la participación de empresas, instituciones u organizaciones no gubernamentales de desarrollo españolas, incluidas las ecuatorianas con participación española.”

Del texto citado, se puede determinar una clara priorización de los intereses españoles; no obstante, la SEGIB (2007, pág. 79) asegura que, “...en la ejecución efectiva, España ha mostrado una cierta flexibilidad en la aplicación de esta cláusula. De hecho en Ecuador, los proyectos educativos son realizados por instituciones y organizaciones locales”.

4.3.4. Alineación con los objetivos nacionales

Los países donantes que suscribieron la Declaración de París, se comprometieron a “alinear su apoyo financiero y analítico con los objetivos y estrategias de desarrollo de la capacidad de los socios...”. En el caso tratado, resulta un tanto paradójico que no se haya incluido al Ministerio de Educación en ninguna instancia del proceso; empero, la educación básica consta dentro de las prioridades del Documento de Estrategia País – Ecuador de la Cooperación Española y, por su parte, en la Agenda de Desarrollo Social de Ecuador, así como en el Plan Nacional de Desarrollo.

Si bien en un inicio los 30 millones de USD restantes iban a ser destinados para la inversión hidroeléctrica (sector que no aparece en ninguna estrategia de desarrollo del país), en marzo de 2009 el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2009) comunicó que estos fondos serán destinados para la ejecución de tres programas:

1. 18.0 millones de USD para el “Plan Ecuador”
2. 6.0 millones de USD para ser invertidos en proyectos presentados por el SENAMI (Secretaría Nacional del Migrante)
3. US\$ 6.0 millones para proyectos en la zona del Litoral afectada por la fuerte estación invernal

4.3.5. Adicionalidad

Para que exista eficacia en el programa, los fondos comprometidos deben ser *adicionales* a los de cooperación, de inversión social presupuestados por el país deudor y a los fondos comprometidos internacionalmente. El fondo contravalor español-ecuatoriano involucra el pago del 100% del valor nominal de la deuda, a pesar de las observaciones planteadas en puntos anteriores, estos fondos tienen un impacto directo en el presupuesto de educación: la inversión en infraestructura se incrementará en 4 puntos porcentuales, alcanzando el 16% del total programado para educación (CME 2006)

4.3.6. Coherencia

Las operaciones de conversión deben estar reforzadas por el resto de políticas de cooperación del país donante, por las estrategias del país receptor y por los acuerdos internacionales. En este apartado, resulta contradictorio que durante la firma del acuerdo, España concedió un crédito FAD por 25 millones de dólares (50% concesional y 50% comercial) destinado a la educación básica. (CME, 2006)

4.3.7. Participación

Si bien en Ecuador dos Ministerios están involucrados (Economía y Relaciones Exteriores) en el programa, y en España el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la OTC; en ninguna de las dos partes está representado el Ministerio de Educación. En este sentido, desde las primeras negociaciones deberían estar presentes los ministerios sectoriales involucrados. Como bien señala la SEGIB (2007, pág. 73) “la presencia del Ministerio sectorial del país en el que se ejecuta el programa, es la mejor garantía de que habrá complementariedad, consistencia y alineamiento desde el inicio y a lo largo de todas las fases del proceso, con la estrategia nacional en Educación o en el sector del que se trate.”

Asimismo, las ONGs participantes se han involucrado en el programa una vez firmado el acuerdo y el reglamento, relegándose a actuar como observadores en los órganos de gestión y no en los de decisión. No obstante, su participación en el Comité Técnico permite –en teoría- una ventaja para la efectiva rendición de cuentas. Además, si bien el Ministerio de Educación y sus contrapartes locales están presentes en el Comité Técnico, estos no tienen derecho a voto.

4.3.8. Transparencia

El tema de la transparencia podemos tratarlo desde dos perspectivas. Primero se debe analizar la *transparencia del origen de la deuda*, pues el hecho de “canjearla” le daría la legitimidad correspondiente. Como se ha señalado en el apartado 2.4., el Gobierno del Ecuador estableció, en julio de 2007, la *ilegitimidad* de la deuda

española e incluso 50 organizaciones sociales, a través de una carta, hicieron un llamado a que el Gobierno tome acciones consecuentes con las evidencias.

El acuerdo de canje de deuda por educación fue suscrito en 2005, por lo que no habría posibilidad de tomar acciones a estas alturas; no obstante, y como se ha señalado (véase el apartado anterior *Alineación con los objetivos nacionales*) el hecho de haber “renegociado” los 30 millones de USD todavía no ejecutados, en cierta forma ratifica la legitimidad de la deuda bilateral.

Segundo. Importa también analizar la transparencia informativa del proceso, como mecanismo para fomentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas. En este sentido, existe documentación completa relativa a la suscripción del acuerdo, pero la comunicación sobre la ejecución del programa ha sido muy deficiente⁵³:

- El Ministerio de Finanzas de Ecuador no incluye en ninguna de sus secciones informativas un detalle sobre los recursos depositados anualmente en el fondo contravalor.
- Tanto la AGECI como la AECID no presentan ninguna información sobre el avance e inversión realizada para los 22 proyectos en ejecución. Igualmente, no se han incluido en sendas páginas web las actas de las reuniones del comité binacional.
- La CAF, entidad depositaria del fondo, tampoco incluye en su sitio web ningún reporte de los desembolsos realizados.
- Las ONGs participantes, que deberían ser el enlace más cercano a la ciudadanía, tampoco se han preocupado de socializar la información.

4.3.9. Desarrollo del programa y resultados

En la reunión de marzo de 2006, el Comité Binacional aprobó los primeros cuatro perfiles de proyectos educativos, los mismos que empezaron a ejecutarse en agosto del mismo año. En octubre el Comité aprobó un segundo grupo de proyectos que

⁵³ El autor envió correos electrónicos a todas las organizaciones involucradas solicitando información sobre el tema, de la mayoría no recibió respuesta alguna y otras le indicaron que era información “confidencial”.

se concretaron en dieciocho acuerdos con diferentes entidades ejecutoras y que han iniciado su ejecución durante los meses de marzo y agosto de 2007. En este sentido, los 20 millones de dólares asignados al sector educativo se han distribuido entre 22 proyectos. (AGECI, 2008b) A enero de 2008, como se puede observar en la tabla 22, sólo un proyecto había concluido mientras que los 21 restantes se encontraban en ejecución.

Tabla 15: Grado de avance de los proyectos a 15 de enero de 2008

Entidad Ejecutora	Fecha de inicio	% avance financiero	% avance físico
Gobierno Provincial de Imbabura	15 ago 2006	78,97%	71%
Fundación Tierra Viva Kawsak-Alpha	07 ago 2006	100%	100%
Fundación El Universo	08 ago 2006	86,88%	60%
Fundación Casa Campesina Cayambe	07 ago 2006	79,60%	15%
CARE	01 abr 2007	43,92%	25%
Entreculturas Fé y Alegría	04 abr 2007	21,10%	10%
Prefectura del Azuay	21 mar 2007	50%	40%
ESPOL	01 abr 2007	77,88%	35%
Fundación Consultora Don Bosco	02 abr 2007	84,59%	70%
UPOCAM	14 mar 2007	48,60%	25%
Fundación Amiga	01 ago 2007	37,42%	30%
Gobierno Provincial de Pastaza	10 may 2007	63,60%	70%
Municipalidad de Cuenca	01 abr 2007	100%	80%
Consejo Provincial de Esmeraldas	12 feb 2007	96,35%	80%
Municipio de Alausí	14 may 2007	100%	70%
Fundación Club Rotario Quito Equinoccio	15 ago 2007	36,24%	10%
Gobierno Provincial de Bolívar	20 jun 2007	28,18%	40%
Dirección Provincial de Educación de Cañar	01 ago 2007	50%	20%
Fundación General Ecuatoriana	16 abr 2007	31,96%	18%
Vicario Apostólico de Napo	03 abr 2007	100%	70%
Gobierno Municipal de F. de Orellana	15 jul 2007	48,41%	8%
Municipalidad del Guano	16 abr 2007	48,18%	20%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de **AGECI**. *Memoria del proyectos ejecutivos en ejecución*. Quito : Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, 2008.

Si se realiza un promedio simple de los avances, se encuentra que a enero de 2008 el programa ha cumplido con un 64,18% de sus obligaciones financieras y, por otra parte, las entidades ejecutoras en conjunto 43,95%

En la X Reunión del Comité Binacional del Programa Canje de Deuda, celebrada el 18 de marzo de 2009, el Comité informó que, a través de los proyectos financiados por el fondo contravalor, se han beneficiado 2 132 unidades educativas de todo el país de mejoras en infraestructura, equipamiento y capacitación de sus maestros. Se

ha dotado y equipado con computadoras a laboratorios informáticos en 276 escuelas y se ha construido o mejorado la infraestructura en 701 establecimientos de todo el país. Igualmente se han construido 9 casas para maestros en escuelas unidocentes, 7 comedores comunitarios y baterías sanitarias en 74 escuelas. Adicionalmente, 330 escuelas han sido equipadas con mobiliario y equipamiento docente, 503 escuelas han sido dotadas con libros y diferentes materiales didácticos⁵⁴.

Esta suerte de informe, no detalla los resultados alcanzados respecto a importantes componentes (véase tabla 23, *Resultados esperados por subsector*), como la universalización de la educación o la alfabetización de adultos, los cuales están alineados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A partir de la información disponible se puede confrontar los resultados con la planificación esperada.

Tabla 16: Informe 2009 vs. Planificación

Componente	Resultados esperados	Informe 2009
Infraestructura	Construida y mejorada la infraestructura en 854 establecimientos educativos Construcción de 22 casas de maestros en escuelas unidocentes de difícil acceso	Se ha construido o mejorado la infraestructura en 701 establecimientos Se han construido 9 casas para maestros en escuelas unidocentes
Equipamiento	Dotación de equipamiento informático y creación de laboratorios informáticos en 282 escuelas. 500 escuelas dotadas con mobiliario y equipamiento docente.	Se ha dotado y equipado con computadoras a laboratorios informáticos en 276 escuelas 330 escuelas han sido equipadas con mobiliario y equipamiento docente
Material Didáctico	547 escuelas dotadas con diferentes materiales didácticos.	503 escuelas han sido dotadas con libros y diferentes materiales didácticos
Bienestar Estudiantil	Construcción de baterías sanitarias en 97 escuelas Construcción de 8 comedores comunitarios.	Se han construido baterías sanitarias en 74 escuelas Se han construido 7 comedores comunitarios

Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2007, pág. 56), elciudadano.gov.ec (2009).

⁵⁴ Noticia publicada en: **elciudadano.gov.ec**. 2009. X Reunión del Comité Binacional del Programa Canje de Deuda Ecuador España. *Periódico Digital de la Revolución Ciudadana - Presidencia de la República*. [En línea] 19 de marzo de 2009. [Citado el: 12 de abril de 2009.]
http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1108:x-reunion-del-comite-binacional-del-programa-canje-de-deuda-ecuador-espana-.

Como se puede apreciar claramente en la Tabla 16, si bien algunos resultados han sido alcanzados, otros -como el equipamiento escuelas o la construcción de casas para maestros- todavía están pendientes. Sin embargo, es importante indicar que el programa de canje estaba programado que se ejecute entre 2005 y 2008, y no ha habido ningún pronunciamiento oficial de que este haya concluido, por lo que se puede intuir que ha existido un retraso en las etapas programadas.

4.3.10. Ejecución Financiera

El último dato disponible, al 15 de enero de 2008, señala que se han desembolsado 11 290 329 USD, cifra que representa el 56% del total de aportes acordados en Programa y un 36% del costo total de los proyectos; mientras las aportaciones de las contrapartes alcanzan los 10 674 149 USD. (AGECI, 2008) Si se revisa las condiciones del acuerdo, los desembolsos debieron realizarse anualmente en partes iguales; por lo que, a esta fecha, debió estar efectivizado 15 millones de USD. Al igual que en la ejecución, ha existido retrasos frente a lo planificado.

V

CONCLUSIONES

El canje de deuda por educación es una herramienta útil y creativa de cooperación internacional, mas no resuelve el problema del endeudamiento, ni las deficiencias en los sistemas educativos de los países en vías de desarrollo.

En el primer caso, la experiencia en canjes de deuda por inversión social registra que la mayoría de programas se han realizado con países beneficiarios de la Iniciativa-HIPC, los cuales -en virtud del objetivo central de este programa- debieron más bien recibir anulaciones o exoneraciones; asimismo, el impacto en la reducción de la deuda está condicionado al monto canjeado, a la tasa de descuento y al tipo de cambio de la moneda local. Sin embargo, el mecanismo ha permitido que países de renta media, que antes no se beneficiaban de ningún tipo de condonación, puedan liberarse de una parte de sus obligaciones.

Por otra parte, respecto a la incidencia de los canjes de deuda en el mejoramiento de la educación, es indiscutible que desde el punto de vista financiero el instrumento apoya el presupuesto destinado para educación en el país receptor (para financiar inversiones en infraestructura, equipamiento y mobiliario del sector educativo); empero, sería equivocado aseverar que el principal problema de la educación en los países latinoamericanos es la falta de recursos económicos, sin considerar temas como la politización de la educación o la inadecuada definición de políticas educativas y sociales.

Por lo expuesto, se puede concluir que el canje de deuda es una herramienta positiva pero limitada *per se*, por lo que debe enmarcarse dentro de una estrategia global de alivio de la deuda que, a su vez, esté en concordancia con los planes nacionales de desarrollo. Por supuesto, no se puede obviar el notable impacto que tiene en proyectos de pequeña escala, especialmente en sectores rurales muy desatendidos,

en donde los recursos liberados no solo dotan de infraestructura educativa básica a las comunidades, sino que además dinamizan el comercio, incrementan la demanda de servicios complementarios y generan fuentes de empleo para los pobladores.

El Programa de Canje de Deuda por Educación España-Ecuador 2005 – 2008, que es el proyecto piloto del mecanismo en la región, ha evidenciado desde la suscripción del acuerdo hasta su etapa de ejecución varios cuestionamientos respecto a las condiciones del canje, el cumplimiento de los plazos establecidos, la falta de transparencia, e incluso el Gobierno Ecuatoriano puso en duda la legitimidad de la deuda contraída entre ambos países. Sin embargo, según los pocos informes oficiales a la que se pudo acceder, se han cumplido gran parte de los resultados esperados, permitiendo que 2 132 unidades educativas del Ecuador reciban mejoras de infraestructura, equipamiento y capacitación de sus maestros; inversiones que en un escenario diferente hubiesen sido relegadas por la obligación de cumplir con el servicio de la deuda.

Entre los hallazgos específicos relativos al caso analizado se puede destacar que:

- La relación entre el monto canjeado frente al total de la deuda bilateral es exigua. El Club de París permite la condonación de hasta el 100% de la deuda concesional; empero, los 50 millones de USD destinados para los canjes (tanto para el de educación como el de generación hidroeléctrica) representan poco menos del 15%.
- No se concedió ninguna tasa de descuento para los recursos ingresados en el fondo contravalor. Ecuador tuvo que depositar en el fondo el 100% del valor de la deuda sujeta a canje; amén de no recibir ningún incentivo fiscal por no contar con una moneda local.
- El Reglamento del programa incluye un artículo en el cual se obliga a priorizar los intereses y la participación de empresas, instituciones y organizaciones españolas; es decir, existe una disposición expresa que promueve la *ayuda ligada*. Aunque en la práctica no se ha demostrado ninguna acción de este tipo, la normativa no es coherente con la política de cooperación española. Igualmente,

durante la firma del acuerdo España concedió un crédito FAD a Ecuador por 25 millones de dólares (50% concesional y 50% comercial) destinado a la educación básica.

- El Ministerio de Educación del Ecuador no participó en ninguna de las instancias decisorias del programa, por lo que la responsabilidad de las decisiones sobre los proyectos educativos recayó en ministerios no relacionados con el sector: Economía y Relaciones Exteriores
- La transparencia informativa del proceso ha sido muy deficiente. Ninguno de los actores involucrados en el programa han socializado la información relativa a los avances en la ejecución de los proyectos, los reportes de desembolsos en el fondo contravalor, ni las decisiones tomadas por el Comité Binacional.
- El plan de ejecución, así como el cronograma de desembolsos en el fondo contravalor, han presentado retrasos.

De estas observaciones, un tema que es recurrente es el de la ayuda ligada. A pesar de que existen compromisos supranacionales suscritos por España, como la Declaración de París, y leyes nacionales que propugnan la participación de actores locales, la ayuda ligada sigue siendo una asignatura pendiente de la cooperación española. Por supuesto, la responsabilidad también recae en el país receptor, pues Ecuador al no tener un sistema nacional de cooperación bien estructurado, existe dificultad para generar una correcta coherencia y coordinación, situaciones que restan eficacia a la ayuda y al impacto de los proyectos.

Otro asunto pendiente es el la sustantividad. Para que el canje realmente represente un alivio de la deuda, España debería incrementar de manera significativa el porcentaje del total de la deuda sujeto a canje; así como conceder una tasa de descuento de al menos el 50% para países no HIPC y 75% para los HIPC.

Por último, España debería plantearse incursionar en operaciones de canje que no solo incluyan la deuda contraída a través de créditos FAD, sino también la deuda comercial, la que, según la normativa del Club de París, puede ser convertida hasta en un 30%.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Alberto, López Olivares, Susana y Villamar, David. 2006. *Crisis, migración y remesas en Ecuador ¿Una oportunidad para el codesarrollo?* Quito : CIDEAL.

AGECI (Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional). 2008. Impacto de la Cooperación Internacional. *Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional*. [En línea] 2008. [Citado el: 29 de Enero de 2009.] <http://ageci.gov.ec/index.php/cooperacion-internacional/impacto-.html>.

—. **2008.** *Memoria del proyectos ejecutivos en ejecución*. Quito : Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional.

Arízaga, Alfredo. 2008. La desaceleración de la economía española pone en peligro las remesas que recibe el Ecuador. *Quantum Informe*. 15 de julio - 15 de Agosto, 2008, Vol. 8, 10.

CAIC (Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público del Ecuador). 2008. *Informe Final de la Auditoría Integral de la Deuda Ecuatoriana [Resumen Ejecutivo]*. Quito : CAIC.

Carrera, Miguel y de Diego, Dorotea. 2006. Deuda y Desarrollo. [aut. libro] Iliana Olivé y Alicia Sorroza. *Más allá de la ayuda: coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Madrid : Ariel y Real Instituto Elcano.

catalunya.comercio.es. 2008. Secretaría de Estado de Comercio: Noticias. *Ministerio de Industria, Turismo y Comercio*. [En línea] 13 de Diciembre de 2008. [Citado el: 14 de Enero de 2009.] http://catalunya.comercio.es/icex/cda/controller/pageDTS/0,5309,5262612_5263233_5265138_4171150_7,00.html.

Cebrián, Mar. 2008. *Explaining the recent evolution of international migration flows: Empirical evidence for Spain, 1995-2005*. Salamanca : Department of Economics and Economic History, Faculty of Economy, University of Salamanca.

CICO. 2008. *Perfiles de países: España*. Quito : CORPEI - Centro de Inteligencia Comercial e Información.

CME. 2006. *Luces y sombras. Un análisis de los canjes de deuda por educación en el marco de las cumbres iberoamericanas*. Madrid : Campaña Mundial por la Educación en España.

Constitución Política de la República del Ecuador. 2008.

Cornejo, Boris. 2005. Cooperación Internacional al Ecuador 1995 - 2005. [aut. libro] Lucía Durán, María Fernanda Espinosa y Pablo Suárez. *Cooperación Internacional al Ecuador: Situación Actual y Perspectivas / PLANEX 2020*. Quito : Ministerio de Relaciones Exteriores.

Correa, Guillermo. 2008. *Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional: Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil.* Buenos Aires : Red Argentina para la Cooperación Internacional.

COSUDE. *¿Qué efectos produjeron los proyectos de desarrollo apoyados por el Fondo de Contravalor Ecuador - Suiza (FOES, 1995-2002)?* Quito : Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.

Ecologistas en Acción. 2008. Ilegitimidad de la deuda de Ecuador con España. *Ecologistas en Acción.* [En línea] Diciembre de 2008. [Citado el: 15 de Enero de 2009.] <http://www.ecologistasenaccion.org/spip.php?article13011>.

elciudadano.gov.ec. 2009. X Reunión del Comité Binacional del Programa Canje de Deuda Ecuador España. *Periódico Digital de la Revolución Ciudadana - Presidencia de la República.* [En línea] 19 de marzo de 2009. [Citado el: 12 de abril de 2009.] http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1108:x-reunion-del-comite-binacional-del-programa-canje-de-deuda-ecuador-espana-.

elcomercio.com. 2009. Deuda, ¿cuál es la estrategia? *El Comercio* . [En línea] 15 de Enero de 2009. [Citado el: 16 de Enero de 2009.] http://www.elcomercio.com/solo_texto.asp?id_noticia=161247.

Embajada de España en Ecuador. 2006. *Empresas españolas con presencia en Ecuador.* Quito : Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Quito.

—. **2007.** *Memoria 2006.* Quito : AGECI / Oficina Técnica de Cooperación en Ecuador, 2007.

Europress. 2008. Venezuela será uno de los mercados menos atractivos para inversores españoles en 2008. *elEconomista.es.* [En línea] 7 de Febrero de 2008. [Citado el: 30 de Octubre de 2008.] <http://www.eleconomista.es>.

FEPP. 2005. *El costo de la tierra: ¿Pueden los fondos para la adquisición de tierras ser útiles a los pobres?* Quito : Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, 2005.

FMI. 2003. *Estadísticas de la deuda externa: Guía para compiladores y usuarios* . Washington D.C. : International Monetary Fund, 2003.

García-Calvo, Carola. 2006. Las relaciones bilaterales Ecuador-España: situación actual y perspectivas futuras. *Real Instituto Elcano.* [En línea] 13 de Noviembre de 2006. [Citado el: 7 de Noviembre de 2008.] <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1070.asp>.

Gómez Galán, Manuel y Sanahuja, José Antonio. 1999. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo.* Madrid : CIDEAL, 1999.

ICEX. 2008. Estadísticas de Comercio Exterior ESTACOM. *Bases de datos ICEX.* [En línea] Agosto de 2008. [Citado el: 8 de Noviembre de 2008.] <http://estacom.icex.es>.

ILDIS-FES. 2006. El impacto económico de la emigración en el Ecuador. *Cartillas sobre migración.* Septiembre de 2006, 22.

INE. 2008. *Avance del Padrón Municipal a 1 de enero de 2008.* Madrid : Instituto Nacional de Estadística.

Isbell, Paul. 2006. Ecuador, nacionalismo energético e inversión española. *Infolatam*. [En línea] 8 de Junio de 2006. [Citado el: 30 de Octubre de 2008.] <http://desarrollo.infolatam.com/entrada.jsp;jsessionid=0CD7EBEA2FB35D255D3D3AC069287633?pid=939>.

MAEC. 2005. *Plan Director de la Cooperación Española: 2005 - 2008*. Madrid : Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

—. **2008.** *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid : mimeo.

—. **2008.** *Seguimiento del PACI 2009*. Madrid : Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC-AECI. 2005. *Cooperación Española: Documento de Estrategia País 2005-2008*. Madrid : Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MEC. 2006. *Hacia el Plan Decenal de Educación del Ecuador*. Quito : Consejo Nacional de Educación.

MEF. 2009. *Boletín de Prensa No. 11*. Quito : Ministerio de Economía y Finanzas.

MEH. 2005. *Programa de Conversión de Deuda de la República del Ecuador frente a España*. Madrid : Ministerio de Economía y Hacienda de España.

Ministerio de Educación. 2008. *Plan Decenal de Educación 2006-2015 (Año 2 de su ejecución)*. Quito : s.n.

Moncada, Martha y Cuellar, Juan Carlos. 2004. *El peso de la deuda externa ecuatoriana: el Impacto de las alternativas de conversión para el desarrollo*. Quito : Abya-Yala.

Moye, Melissa. 2001. Vue d'ensemble des conversions de dettes. *Debt Relief International Ltd*. [En línea] 2001. http://hipc-cbp.org/index.php?option=com_content&task=view&id=58&Itemid=18&lang=fr.

OCDE. 1998. *Swapping debt for the enviroment: the Polish Ecofund*. Paris : OCDE.

—. **2005.** OCDE. *The Paris Declaration*. [En línea] 2005. [Citado el: 2 de marzo de 2009.] http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html.

ODG. 2007. *Algunos datos sobre Ecuador*. Catalunya : Observatorio de la Deuda en la Globalización.

OEI. 2003. XIII Conferencia Iberoamericana de Educación. *Organización de Estados Iberoamericanos*. [En línea] 5 de Septiembre de 2003. [Citado el: 6 de Enero de 2009.] <http://www.oei.es/xiiicie.htm>.

—. **2003.** XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. *Organización de Estados Iberoamericanos*. [En línea] 15 de Noviembre de 2003. [Citado el: 10 de Enero de 2009.] <http://www.oei.es/xiiicumbredc.htm>.

—. 2005. XV Conferencia Iberoamericana de Educación. *Organización de Estados Iberoamericanos*. [En línea] 13 de Julio de 2005. [Citado el: 10 de Enero de 2009.] <http://www.oei.es/xvcie.htm>.

—. 2006. XVI Cumbre Iberoamericana . *Organización de Estados Iberoamericanos*. [En línea] 5 de Noviembre de 2006. [Citado el: 12 de Enero de 2009.] <http://www.oei.es/xvicumbredec.htm>.

Oficina Económica y Comercial de España en Quito. 2006. *Informe Económico y Comercial de Ecuador*. Quito : Oficina Económica y Comercial de España en Quito.

ONU. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. [En línea] [Citado el: 22 de marzo de 2009.] <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>.

PREAL, Fundación Ecuador, Contrato Social por la Educación y Grupo FARO. 2006. *Informe del progreso educativo Ecuador*. Quito : s.n.

Reichmuth, Markus, Melzer, Alex y Thomet, Franz. 2001. *Evaluation of the Swiss Debt Reduction Facility (SDRF): part III*. s.l. : Caslano , 2001.

Rodríguez Zapatero, José Luis. 2004. Discurso del Presidente del Gobierno en la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza. *Presidencia del Gobierno de España*. [En línea] 20 de Septiembre de 2004. [Citado el: 16 de Septiembre de 2008.] <http://www.la-moncloa.es/Presidente/Intervenciones/Discursos/p2009040.htm>.

Román Sánchez, Erick. 2002. *Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema*. Burgos : Amynos.

Ruiz, Marta. 2007. *Canjes de deuda por desarrollo: ¿Respuesta creativa o cortina de humo?* s.l. : EURODAD.

SEGIB. 2007. *Experiencias y Resultados de los Canjes de Deuda por Educación en Iberoamérica*. Madrid : Estudios SEGIB.

SIISE. Consultas Temáticas. *Sistema Integrado de Indicadores Sociales*. [En línea] [Citado el: 2 de Febrero de 2009.] <http://www.siise.gov.ec/>.

Suárez, Pablo. 2005. Cooperación Internacional al Ecuador 1995 - 2005. [aut. libro] Lucía Durán, María Fernanda Espinosa y Pablo Suárez. *Cooperación Internacional al Ecuador: Situación Actual y Perspectivas / PLANEX 2020*. Quito : Ministerio de Relaciones Exteriores, pág. 306.

The EcoFund Foundation. 2009. *ECOFUND*. [En línea] 2009. [Citado el: 22 de febrero de 2009.] <http://www.ekofundusz.org.pl/us/index.htm>.

Toussaint, Eric y Damien, Millet. 2009. *LAS CIFRAS DE LA DEUDA 2009*. Bélgica : CADTM.

Ugarteche, Oscar. 2006. *Experiencias de canjes de deuda: Lecciones para el ámbito de la educación*. Madrid : Fundación Carolina: Serie avances de investigación.

UNDP. 1999. *Debt and sustainable human development*. New York : UNDP.

UNESCO. 1996. *La educación encierra un tesoro: informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI.* París : Santillana/Ediciones Unesco.

—. **2000.** Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Texto aprobado por el Foro Mundial sobre la Educación. *Educación para Todos - Marco de Acción.* [En línea] 2000. [Citado el: 22 de marzo de 2009.]

http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml.

—. **2000.** *Marco de Acción Dakar.* París : UNESCO.

—. **2003.** Toledo llama a profundizar el diálogo intercultural y la lucha contra la pobreza. *UNESCO - Servicio de Prensa.* [En línea] 14 de Octubre de 2003. [Citado el: 8 de Enero de 2009.]

<http://portal.unesco.org/es/ev.php->

[URL_ID=16649&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=16649&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

—. **2006.** *¿Qué es el Canje de Deuda por Educación?* Buenos Aires : UNESCO.

—. **2008.** *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo.* París : UNESCO.

—. **2008.** *Overcoming inequality: why governance matters.* Oxford : OXFORD University Press.

Visiones Alternativas. 2008. Rafael Correa: Ecuador no pagará deuda externa ilegítima, corrupta e ilegal. *Visiones Alternativas.* [En línea] 20 de Noviembre de 2008. [Citado el: 16 de Enero de 2009.]

http://www.visionesalternativas.com/index.php?option=com_deeppockets&task=contShow&id=74873&Itemid=.

Viteri Díaz, Galo. 2006. Situación de la educación en el Ecuador. *Observatorio de la Economía Latinoamericana.* [En línea] 2006. [Citado el: 2 de Enero de 2009.]

<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm> .

Weber, Gabriela, Celi, Carla y Molina, Camilo. 2008. Apuntes sobre la Cooperación Internacional y la deuda externa. *Ventana a la Cooperación.* Bimensual, 2.